

Los códigos de ética pública en Venezuela

Gabriel SIRA SANTANA*
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 905-932.

SUMARIO

Introducción 1. El Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos dictado por el Consejo Moral Republicano 2. Los códigos de ética en la Administración Pública nacional centralizada 3. Los códigos de ética en la Administración Pública nacional descentralizada. A modo de conclusión

Introducción

Uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y de la actuación del Estado venezolano, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución de República¹, es la ética, conceptualizada en el foro como:

... un principio filosófico que tiene raíces no jurídicas, pero que producto (...) del desarrollo de la sociedad ha evolucionado hasta su introducción y plena incorporación al ordenamiento jurídico, transformándose

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado *Summa Cum Laude*; Especialista en Derecho Administrativo mención honorífica; Profesor de pregrado y de la Especialización en Derecho Administrativo. **Universidad Monteávila**, Profesor de Teoría Política y Constitucional. **Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP)**, Investigador. Ganador del Premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales para profesionales 2017-2018, Dr. Ángel Francisco Brice.

¹ Publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 36 860, del 30-12-99, reimpressa en N.º 5453 extraordinario, del 24-03-00 y enmendada en N.º 5908 extraordinario, del 19-02-09.

en un principio rector tanto de la función pública, como de la vida de las personas en cualquier sociedad democrática².

Se trata de un término que –en ese mismo artículo 2– acompaña a otros como la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político como valores superiores; y sobre el cual el constituyente vuelve en un par de ocasiones según se constata en los artículos 76 (en relación con la planificación familiar), 102 y 106 (educación) y 110 (investigación), en adición al segundo aparte del artículo 267 que prevé que: «El régimen disciplinario de los magistrados (...) y jueces (...) estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional» y, de especial interés para el tema que nos ocupa, el artículo 274 conforme con el cual «Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa».

De este modo, la Constitución de 1999 constituyó la primera, en nuestra historia constitucional, que incorporó este vocablo en la norma fundamental sin que, según se desprende de los diarios de debate de la Asamblea Nacional Constituyente, ello diera lugar a mayor discusión, salvo comentarios puntuales como el efectuado por BREWER-CARÍAS, quien en la sesión ordinaria del 12 de noviembre de 1999 expuso respecto al mencionado artículo 2 que «en los principios superiores de la República se habla de “(...) ética pública (...)” Pienso que debe ser “ética” porque también la privada debe estar allí», agregando que «la ética debe ser un principio general de la sociedad venezolana y no solo la ética pública»³. Propuesta que sería aprobada de acuerdo con el mismo diario de debates.

² HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R.: «El Estado de Derecho y los controles institucionales en la lucha contra la corrupción». En: *El control y la responsabilidad en la Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana-CAJO. Caracas, 2012, p. 82.

³ *Asamblea Nacional Constituyente. Diario de debate*. Vol. III. Caracas, 1999, p. 871, <https://bit.ly/3obIDMH>. Sobre la distinción entre ambas éticas –que más que conceptos opuestos resultan complementarios– véase HERNÁNDEZ-MENDIBLE: ob. cit.,

Sin embargo, si bien el texto del año 1999 fue el primero en constitucionalizar la ética, mal podríamos decir que antes de él este concepto era extraño tanto para la sociedad venezolana como para la Administración Pública. Muestra de ello lo constituye –solo por nombrar algunos– el Código de Ética Profesional dictado por la Federación de Psicólogos de Venezuela en 1981⁴, el Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano dictado por la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela en 1985⁵ y el Código de Ética Profesional del Contador Público Venezolano dictado por la Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela en 1996⁶, todos anteriores a la Constitución comentada y que incorporan una serie de deberes y normas de conducta para los profesionales indicados.

En tanto, por lo que se refiere a la ética en la Administración Pública destaca el Código de Ética para el Funcionario Público dictado por la Contraloría General de la República en 1997⁷ y el Código de Conducta de los

p. 83, quien precisa que la ética privada versa sobre las «acciones de la persona cuyos efectos directos recaen sobre sí mismo» y la ética pública sobre las «acciones de la persona cuyos efectos directos se proyectan sobre los demás». Una definición diferente da RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime: *La dimensión ética de la función pública*. INAP. Madrid, 2013, p. 28, para quien «La ética pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. Es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por funcionarios públicos».

⁴ <https://bit.ly/3pHKs4g>.

⁵ Publicado en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 33 324, del 08-10-85 y reimpresso en N.º 33 357, del 25-11-85.

⁶ <https://bit.ly/3rOrHxM>.

⁷ Publicado *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 36 268, del 13-08-97. El Código, conformado por dos artículos, preveía diez «normas» que regían el actuar de los funcionarios y que comprendían: «1. Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses generales del Estado y en la preservación del patrimonio público. 2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas. 3. Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y la más alta eficacia, la misión que le esté encomendada. 4. Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la Administración Pública y, en

Servidores Públicos dictado por el presidente de la República en 1998 como un instructivo⁸, con base en la Ley de Carrera Administrativa⁹, cuyo «objeto fundamental» era «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» (artículo 1). Sobre este último Código consideramos oportuno efectuar tres precisiones:

particular, del organismo donde preste sus servicios. 5. Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento de relaciones o de intereses, con personas u organizaciones, que sean incompatibles con su cargo y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas. 6. Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos en los que deba intervenir. 7. Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismos ni para terceros, pagos, beneficios o privilegios en ocasión de los servicios que deba prestar. 8. Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia en la Administración Pública manteniendo la confidencialidad y reserva de información en aquellos casos excepcionales cuya divulgación esté prohibida, por razones del superior interés público, de modo expreso y temporal. 9. Denunciar ante la autoridad competente y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de los fondos y del interés público. 10. Tratar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos con absoluto respeto y con apego a la estricta legalidad, prestándole sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar en modo alguno de la autoridad y atribuciones que le sean conferidas en ocasión del cargo que desempeñe» (artículo 1). El artículo 2, en tanto, constituía un exhorto «a todos los funcionarios públicos a ajustar su conducta, en el desempeño de sus funciones, a las normas señaladas en el artículo anterior».

⁸ Publicado en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 36 496, del 15-07-98.

⁹ Publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 1745 extraordinario, del 23-05-75 y derogada por la Ley del Estatuto de la Función Pública publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 482, del 11-07-02 y reimpresa en N.º 37 522, del 06-09-02. Nótese que en la *Gaceta Oficial* N.º 5557 extraordinario, del 13-11-01 se publicó el Decreto con fuerza de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública que derogaría la Ley de Carrera Administrativa según su disposición derogatoria única, pero dicho Decreto-Ley no entró en vigencia, ya que su disposición final primera preveía una *vacatio legis* de cuatro meses contados desde su publicación en la *Gaceta Oficial* y, cuando estos iban a cumplirse, la Asamblea Nacional publicó en la *Gaceta Oficial* N.º 37 402, del 12-03-02 una reforma parcial del Decreto-Ley en cuestión acordando una nueva *vacatio legis* hasta el 13-07-02, antes de lo cual se publicó la Ley del Estatuto de la Función Pública ya identificada.

La primera, es que el Código en su artículo 3 enlistó como «principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública» a la honestidad, la equidad, el decoro, la lealtad, la vocación de servicio, la disciplina, la eficacia, la responsabilidad, la puntualidad, la transparencia y la pulcritud, precisándose en los artículos siguientes qué había de entenderse por cada uno de estos principios y cómo los mismos podrían ser practicados y apreciados, a la vez que destacó que «El ejercicio de la función pública administrativa de cualquier servidor público propenderá a la combinación óptima de estos principios, debiendo tener prioridad la honestidad» (artículo 4)¹⁰.

La segunda, es que este Código no imponía sanciones en caso de incumplimiento de los deberes que enlistaba –mal podía hacerlo, al ser un acto de rango sublegal– sino que optaba por un sistema de incentivos en el que la conducta ajustada a los principios señalados serviría como una «referencia valorativa válida para la evaluación que se haga del servicio prestado por estos» (artículo 28), así como para su inclusión en cuadros de honor o para obtener reconocimientos y condecoraciones (artículos 29 y 30, respectivamente).

No obstante lo anterior, autores como ROJAS PÉREZ recalcan que, dado el carácter sistemático del Derecho, el Código en cuestión ofrecía a la Administración elementos de valor para evaluar, en el marco de un procedimiento disciplinario, si un funcionario había actuado o no con probidad –que recordamos, su falta es una de las causales de destitución previstas en el numeral 6 del artículo 86 de la Ley del Estatuto de la Función Pública junto con las «vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública»–, en el entendido que «Para determinar que [*sic*] era la falta de probidad o la conducta inmoral en el trabajo, debía utilizarse

¹⁰ Véase en general ROJAS PÉREZ, Manuel: «Principios del Código de Conducta de los Servidores Públicos». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, pp. 137-174, en <https://bit.ly/355vwoA>.

la discrecionalidad, que por lo general, se convertía en arbitrariedad», por lo que «era necesario establecer un instrumento normativo capaz de sancionar que [*sic*] aspectos de la relación funcional estaban dentro de la ética pública, y cuales [*sic*] escapaban a ella», siendo ese instrumento justamente el Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998¹¹.

Y la tercera, que aun cuando nos encontramos ante un instructivo publicado en la *Gaceta Oficial* hace más de veinte años, su vigencia no ha sido puesta en entredicho al no haberse derogado de forma expresa –ni tácita– por otro acto normativo de igual o superior jerarquía, visto que los principios que él prevé son cónsonos con las disposiciones constitucionales de 1999 en materia de función pública y el desarrollo legislativo que ha tenido dicha función desde entonces¹².

Sin embargo, basta una somera revisión de los fallos publicados en el sitio web del Tribunal Supremo de Justicia¹³ para apreciar que desde el año 2000 el Código de Conducta de los Servidores Públicos ha sido traído a colación únicamente en cinco fallos, de los cuales solo en uno la cita responde a un razonamiento del tribunal –específicamente, de la Sala Político-Administrativa– en cuanto a la necesidad de «hacer referencia a las normas existentes en el ordenamiento jurídico venezolano (...) relacionadas con el principio de eficiencia

¹¹ *Ibíd.*, p. 139. El autor agrega que «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».

¹² A la misma conclusión llega ROJAS PÉREZ al sostener que «siendo que [el Código] 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», *ibíd.*, pp. 143 y 144.

¹³ Véase <http://www.tsj.gob.ve>.

que rige a la Administración Pública y, por ende, la debida conducta de los funcionarios o servidores públicos»¹⁴, luego de lo cual la Sala citó los artículos 3 y 11 del Código señalado, lo que nos hace pensar que, como en su momento sostuvo ROJAS PÉREZ, se trata de «una normativa poco conocida en la organización administrativa»¹⁵ y –agregamos nosotros– en el propio Poder Judicial.

En todo caso, a la par de este Código no es poco usual encontrar en la *Gaceta Oficial* otros tantos actos que tienen por objeto servir de pautas éticas para los funcionarios de diferentes órganos y entes a nivel nacional, estatal y municipal luego de la publicación de la Constitución de 1999. Es a estos códigos de ética a los que nos referiremos de seguida, con la intención de brindar al lector un baremo de lo que, ante el silencio del legislador nacional, la Administración Pública ha entendido debe ser uno de los valores superiores de la actuación del Estado venezolano.

1. El Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos dictado por el Consejo Moral Republicano

Hemos dicho que, a pesar de contar con más de veinte años de vigencia, el contenido del Código de Conducta de los Servidores Públicos emanado de la Presidencia de la República en 1998 parece ser desconocido –o, al menos, menospreciado– tanto por la Administración Pública como por el Poder Judicial al encontrarse pocas causas que aluden al mismo, no obstante la relevancia que este texto podría tener para aclarar algunos «conceptos jurídicos indeterminados» propios de la relación funcional¹⁶.

¹⁴ TSJ/SPA, sent. N.º 1056, del 03-08-11, <http://bit.ly/3rP54cD>.

¹⁵ ROJAS PÉREZ: ob. cit., p. 138.

¹⁶ En relación con estos conceptos en general téngase presente lo dicho por TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Discrecionalidad administrativa y conceptos jurídicos indeterminados: ¿naciones totalmente diversas o dos niveles dentro de una misma categoría? García de Enterría y las posiciones de la doctrina venezolana». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 8. Universidad Monteávila. Caracas, 2016, pp. 221-233, <https://bit.ly/31g6ceu>, quien recuerda que «para un amplio sector de la doctrina iberoamericana, los conceptos jurídicos indeterminados son aquellas fórmulas jurídicas que regulan la actividad de la Administración, en

Este desconocimiento podría ser uno de los motivos que llevó al Consejo Moral Republicano a dictar en diciembre de 2013 el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos¹⁷, que arguyó como fundamento jurídico —en adición a los artículos 2, 141 y 274 de la Constitución de la República¹⁸— el artículo 5 y los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano¹⁹ y la disposición transitoria única de la Ley contra la Corrupción²⁰, conforme con la cual:

El Consejo Moral Republicano adaptará el Código de Ética para el Funcionario Público, dictado por la Contraloría General de la República mediante Resolución N.º 000019 de fecha 12 de mayo de 1997 (...) el cual

los que la indeterminación de sus enunciados no se traduce en una indefinición de sus aplicaciones, pues solo se permite una unidad de solución justa. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque los mismos no admiten una cuantificación o determinación rigurosas».

¹⁷ Resolución N.º CMR-016-2013, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 40 314, del 12-12-13.

¹⁸ A los artículos 2 y 274 ya hicimos referencia al inicio de esta colaboración. En cuanto al artículo 141, el mismo reza: «La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos (...) y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

¹⁹ Publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 310, del 25-10-01. El artículo 5 reza: «Los actos, disposiciones y resoluciones que dicte el Consejo Moral Republicano estarán dirigidos tanto a los funcionarios públicos como a los particulares, con excepción de aquellos actos que tengan contenidos sancionatorios». En cuanto al artículo 10, los numerales son del siguiente tenor: «1. Prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa» y «4. Promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como las actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución de la República (...) al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República, y a la observancia y respeto de los derechos humanos».

²⁰ Publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 5637 extraordinario, del 07-04-03 y reformada mediante Decreto-Ley publicado en *Gaceta Oficial* N.º 6155 extraordinario, del 19-11-14. Con la reforma de 2014 la disposición pasó a ser la transitoria primera.

desarrollará los principios y valores consagrados en la Constitución de la República.

Es decir, que este Código vendría a sustituir al Código de Ética para el Funcionario Público de 1997 –citado *ut supra*– y su articulado correría en paralelo con el Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998, también vigente según vimos; en parte por la imposibilidad de que un acto con naturaleza normativa del Poder Ciudadano derogue un acto de la misma naturaleza emanado del Poder Ejecutivo.

En todo caso, y haciendo abstracción de esta dualidad²¹, el Código dictado por el Consejo Moral Republicano determinó en el artículo 1 que su objeto era:

... regular los principios rectores de los deberes y conductas que deben observar (...) los servidores públicos en el ejercicio de las funciones que desempeñen, a fin de promover los valores consagrados en la Constitución de la República (...) y prevenir hechos que atenten, amenacen o lesionen la ética pública y la moral administrativa.

Asimismo, todos «los servidores públicos al servicio de los órganos del Poder Público nacional, estatal, distrital y municipal y sus entes descentralizados» estarían regidos por el Código (artículo 2)²².

Una vez precisado el objeto y ámbito de aplicación del Código, el Consejo Moral Republicano enlistó y definió en su artículo 4 diez «principios recto-

²¹ Téngase en cuenta que la dualidad sería únicamente en relación con la Administración Pública nacional, ya que el Código de Conducta de los Servidores Públicos no era aplicable a nivel estatal ni municipal.

²² Nótese que, de acuerdo con el artículo 3 del Código, «se entenderá por (...) servidor público toda persona investida de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, por nombramiento, designación o contrato, otorgado por la autoridad competente, que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio de los entes u organismos del sector público, aun cuando realice actividades fuera del territorio de la República».

res de los deberes y conductas de (...) los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regirlos», siendo estos los mismos que ya preveía el Código de Conducta de 1998 –como se recordará: honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia– con la única supresión de la «pulcritud» y constatándose solamente cambios menores en la redacción del resto²³.

De seguida, el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos de 2013 enunció nueve deberes y once prohibiciones de estos servidores, encontrándose entre los primeros: i. Salvaguardar los intereses del Estado y preservar el patrimonio público; ii. actuar con estricto apego a ley; iii. cumplir su misión con eficacia y eficiencia; iv. realizar actividades de superación personal y para el mejoramiento institucional de la Administración; v. no mantener relaciones con personas u organizaciones incompatibles con su cargo, atribuciones o funciones; vi. actuar con objetividad e imparcialidad; vii. rechazar cualquier beneficio o pago indebido por los servicios que debe prestar, sea dicha ventaja para él o un tercero; viii. obrar con transparencia; y ix. tratar a los ciudadanos con respeto y sin abusar de su autoridad (artículo 5)²⁴.

En tanto, por lo que respecta a las prohibiciones, estas versarían sobre: i Intervenir en asuntos en los que el servidor público tenga interés particular, sea

²³ Véase por ejemplo que en el Código de 1998 la responsabilidad era definida como la «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» (artículo 12), mientras que el Código de 2013 esta se definió como la «disposición y diligencia en el ejercicio de las competencias, funciones y tareas encomendadas, tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas, así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta, sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante» (numeral 8 del artículo 4).

²⁴ El listado reitera las normas previstas en el artículo 1 del Código de 1997 de la Contraloría General de la República, citado *ut supra*, con la única supresión de su numeral 9 referido a «Denunciar ante la autoridad competente y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de los fondos y del interés público».

este directo o indirecto²⁵; ii. asesorar o gestionar asuntos relacionados con su cargo a fin de obtener un beneficio directo; iii. utilizar en beneficio propio información obtenida con ocasión de sus funciones y que tuviese el carácter de secreta, reservada o confidencial; iv. obtener ventajas en razón de su cargo –sea este actual o el desempeñado en los últimos cinco años– así como aquellas que puedan derivar de los órganos sobre los cuales ejerza control de tutela, estatutario o accionarial; v. litigar o tramitar asuntos administrativos o judiciales, en representación de terceros, en contra del organismo que lo haya jubilado; vi. asesorar o representar directa o indirectamente a quienes demanden al organismo donde el servidor se haya desempeñado durante los últimos cinco años; vii. representar, asesorar u ofrecer información a quienes presenten reclamaciones en contra del Estado, derivadas de asuntos en los que el sujeto hubiese intervenido mientras prestaba sus servicios al sector público; viii. utilizar el patrimonio público o su cargo con fines políticos; ix. utilizar el patrimonio público para promocionar su gestión; x. no inhibirse del conocimiento, tramitación o resolución de asuntos en los que el interés particular, directo o indirecto, se contraponga a los intereses del Estado²⁶; y xi. realizar cualquier acto, hecho u omisión en el que su interés particular, directo o indirecto, se contraponga a los intereses del Estado o los principios establecidos en la resolución en cuestión (artículo 6 del Código).

Así vemos que estas prohibiciones son, a su vez, supuestos de hecho previstos en el ordenamiento jurídico como circunstancias que dan lugar a sanciones por corrupción²⁷ y el mal manejo de fondos públicos²⁸ o faltas que originan la

²⁵ Nótese que, de acuerdo con el último aparte del artículo 6 de este Código, «se entenderá que (...) el servidor público ha obtenido un beneficio, ventaja o privilegio, cuando este se hubiere obtenido a favor de su cónyuge (...) concubino, o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; o para terceros con los que tenga o haya tenido, durante los últimos cinco años, relaciones profesionales, laborales o de negocios».

²⁶ Véase un caso de estudio al respecto en SIRA SANTANA, Gabriel: «El nepotismo en la función pública». En: *Revista de Derecho Funcionario*. N.º 26. FUNEDA-CIDEP. Caracas, 2019, pp. 31-45.

²⁷ Véanse los artículos 46 y ss. del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley contra la Corrupción donde se prevén como delitos el enriquecimiento ilícito, el soborno, el tráfico de influencias, entre otros.

amonestación escrita o la destitución del funcionario²⁹, principalmente, y que por parte del Poder Ciudadano ahora darían pie a sanciones adicionales de amonestación o censura «de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano»³⁰ y «sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria» del servidor público (artículo 9 del Código), correspondiéndole a este último, según el artículo 7 *eiusdem*:

... denunciar ante el Poder Ciudadano, su superior jerárquico o ante los órganos de control fiscal competentes, aquellos actos de los que tuvieren conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones que pudieran atentar, amenazar o lesionar la ética pública y la moral administrativa.

²⁸ Véanse los artículos 93 y ss. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6013 extraordinario, del 23-12-10.

²⁹ Téngase como causales de la primera, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley del Estatuto de la Función Pública: «1. Negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo. 2. Perjuicio material causado por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución. 3. Falta de atención debida al público. 4. Irrespeto a los superiores, subalternos o compañeros. 5. Inasistencia injustificada al trabajo durante dos días hábiles dentro de un lapso de treinta días continuos. 6. Realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para los mismos fines, en los lugares de trabajo. 7. Recomendar a personas determinadas para obtener beneficios o ventajas en la función pública» y de la segunda, de acuerdo con el artículo 86 *eiusdem*, entre otras: «6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública. 7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio (...) 11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario (...) público. 12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario (...) tenga conocimiento por su condición de tal».

³⁰ Véanse los artículos 38 a 53 de dicha Ley en los que se detalla el procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el Consejo con inclusión de sus lapsos, modalidad, tipos de sanción y recursos.

Finalmente, como otrora lo hiciera el Código de 1998, el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos de 2013 precisó que el cumplimiento de estos principios y deberes, así como el no incurrir en las prohibiciones, habría de ser valorado positivamente en las evaluaciones de desempeño y para el otorgamiento de ascensos (artículo 8).

En resumen, nos encontramos ante un texto que, frente a la exigencia formulada por el legislador al Consejo Moral Republicano de adaptar –término usado en la Ley contra la Corrupción, según vimos– el Código de Ética para el Funcionario Público de 1997 a la Constitución de 1999, este Consejo habría fusionado el texto de 1997 con el instructivo publicado en 1998 por el presidente de la República, presentándolo ahora como una resolución novedosa cuando, lo cierto del caso, es que al comparar ambos textos (Instructivo de 1998 y Resolución de 2013) las semejanzas son grandilocuentes, si bien en la Resolución se obviaron algunos de los criterios previstos en el Instructivo que permitían objetivizar los principios en cuestión para facilitar su evaluación³¹.

Asimismo, resulta prudente mencionar que en el año 2016 se intentó una demanda de nulidad por inconstitucionalidad en contra del Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos de 2013 ya que, en criterio del demandante, las «orientaciones para el recto proceder [ético] no pueden trasladarse a la esfera del Derecho positivo para imponer sanciones materiales y menos atentar contra el derecho al trabajo y al libre ejercicio profesional» –dada la prohibición prevista en el Código de «Litigar y tramitar asuntos administrativos o judiciales en representación de terceros, en contra del órgano

³¹ Téngase como ejemplo que, en relación con la honestidad, el instructivo previó 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» y «Los subordinados no deben ser obligados a realizar durante el tiempo de trabajo actividades correspondientes a los asuntos e intereses personales de sus superiores» (literales «E» y «G» del artículo 17, respectivamente), mientras que en cuanto a la eficacia determinó que «Los superiores jerárquicos deberán organizar debidamente su tiempo de audiencia a la ciudadanía, de manera de evitar largas antasalas y esperas indefinidas» (literal «D» del artículo 23).

o ente del cual es beneficiarios de una jubilación» (numeral 5 del artículo 6)–, declarando la Sala Constitucional la inadmisibilidad de esta demanda por incorrecta acumulación de pretensiones³².

Este fallo constituye una de las dos únicas causas en las que el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos de 2013 ha sido invocado en el Tribunal Supremo de Justicia según su sitio web³³, manteniéndose la tendencia constatada en cuanto al Código de Conducta de los Servidores Públicos y su desconocimiento o menosprecio por parte del Estado.

2. Los códigos de ética en la Administración Pública nacional centralizada

Aun cuando el Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998 regía –y rige– a todos los servidores indicados a nivel nacional, sin distinguir si se trata de un funcionario o empleado ni el órgano o ente donde desempeña sus funciones, en esa oportunidad se estimó que «Sin menoscabo de lo establecido en este Código, los despachos públicos podrán mantener, elaborar e instrumentar directivas, manuales, instructivos, normas y procedimientos complementarios que, enmarcados en el espíritu de este Código, contribuyan a su efectiva aplicación» (artículo 33).

³² TSJ/SC, sent. N.º 421, del 07-06-16, <https://bit.ly/3ncPYdx>.

³³ El otro caso es TSJ/SCS, sent. N.º 1013, del 13-12-18, <https://bit.ly/358tqo4>, en donde la Sala precisó que «evidencia la Sala la falta de probidad con la que ha procedido la abogada (...) quien estando en conocimiento del contenido del acto que se impugna en la causa por ser beneficiaria del mismo, actuó a lo largo del proceso como representante del ente agrario, resaltando así su falta de honestidad y rectitud quebrantando con ello los principios rectores de los deberes y conductas de (...) los servidores públicos previstos en el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos (...) incurriendo en una de las prohibiciones prevista en el aludido Código, referida a “Prestar servicios de asesoramiento o gestionar asuntos relacionados con su cargo, por sí mismo o a través de un tercero, de los que pueda resultar algún beneficio directo para (...) el servidor público” (...) En tal virtud, se ordena remitir copia certificada de la presente decisión a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República, a los fines de que realicen lo conducente respecto de la actuación de la prenombrada abogada».

De este modo, el instructivo presidencial abrió las puertas para que desde los diferentes órganos y entes de la Administración se dictaran normas complementarias al Código en cuestión –que, en los hechos, también fueron denominados «códigos de ética»– aunque en la gran mayoría de los casos estos no aludieron a la existencia del Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998, sino a previsiones generales del ordenamiento jurídico, como lo son –en el caso de los códigos de ética ministeriales– el numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Estatuto de la Función Pública³⁴, los artículos 62 y los numerales 2 y 19 del artículo 77 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública³⁵ –sumándose en otras ocasiones el artículo 12 y el numeral 27 del artículo 77 del mismo Decreto-Ley³⁶– y los artículos 14

³⁴ El artículo reza: «La gestión de la función pública corresponderá a: (...) 2. Los ministros». Invocado en el Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería (hoy de Industrias y Producción Nacional) y el Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación (hoy de Ciencia y Tecnología). El primero de ellos publicado en *Gaceta Oficial* N.º 39 324, del 09-12-09 y el segundo en la N.º 40 191, del 18-06-13.

³⁵ Publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 5890 extraordinario, del 31-07-08 y hoy derogado por Decreto-Ley homónimo en *Gaceta Oficial* N.º 6147 extraordinario, del 17-11-14. El artículo 62 indicaba que «La suprema dirección del ministerio corresponde a la ministra o ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de las viceministras o viceministros y de los órganos de apoyo ministerial», mientras los numerales del artículo 77 que eran competencias comunes de los ministros con despacho: «Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del ministerio, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo, la Constitución de la República (...) y la ley confieren a los órganos de la función contralora» y «Suscribir los actos y correspondencias del despacho a su cargo», respectivamente. Invocado en el Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería y el Código de Ética para los Servidores y Servidoras Públicos del Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, este último publicado en *Gaceta Oficial* N.º 40 252, del 17-09-13.

³⁶ El artículo preveía que «Los reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter general dictados por los órganos y entes de la Administración Pública deberán ser publicados sin excepción en la *Gaceta Oficial de la República* (...) o, según el caso, en el medio de publicación oficial correspondiente», mientras

y 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos³⁷, situación que deja entrever cómo la Administración Pública es dada a argüir fundamentos jurídicos vagos al momento de motivar sus actos, invocándose en una única ocasión el artículo 33 del Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998³⁸, a pesar de que en otras oportunidades el contenido de este Código se trajo a colación dentro del articulado de los códigos de ética ministeriales³⁹.

Asimismo, por lo que respecta a la motivación de estos códigos, suele repetirse una idea común: la necesidad de promover normas relativas al comportamiento moral de los funcionarios para garantizar o fortalecer principios como la transparencia, el respeto y la eficiencia que permitan en definitiva alcanzar el tan ansiado bien común, afirmándose inclusive que:

el numeral, que eran competencias comunes de los ministros con despacho «Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos». Invocado en el Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación.

³⁷ Publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 2818 extraordinario, del 07-07-81. Los artículos rezan: «Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas» y «Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo que tome la decisión...», respectivamente. Invocado en el Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación.

³⁸ Caso del Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación.

³⁹ Es el caso del artículo 6 del Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, cuyo encabezado prevé que «Los principios y valores que deben conducir a cualquier trabajador (...) en el desempeño de la actividad encomendada indistintamente del nivel y cargo o puesto de trabajo que ostente, son los que se señalan en el artículo 3 del Código de Conducta de los Servidores Públicos» –igual disposición hallamos en el artículo 6 del Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación– y el artículo 7 del primer Código, conforme con el cual «los trabajadores (...) deberán cumplir con lo exigido en los artículos 16 al 27 del Código de Conducta de los Servidores Públicos».

... cuando los trabajadores (...) de un órgano disponen de un instrumento como lo es un código de ética, saben cuales [*sic*] son sus deberes y obligaciones y en consecuencia saben a que [*sic*] atenerse en cuanto a su comportamiento moral o conducta a seguir⁴⁰.

Precisado el fundamento de hecho y de derecho de estos códigos a nivel ministerial nos resta por reseñar su contenido y, al respecto, notamos que todos ellos tienen por objeto regular la conducta de sus servidores con base en los principios y valores éticos que deben regir el ejercicio de sus labores dentro de la función pública, enlistándose –como en los otros instrumentos comentados en esta colaboración– una serie de principios entre los que encontramos la honestidad, la eficiencia, el amor al prójimo⁴¹, la vocación de servicio, la ética, la lealtad, la responsabilidad, la transparencia, el decoro, la disciplina, la equidad, la solidaridad, la confiabilidad, la puntualidad, la pulcritud, el trabajo en equipo, la excelencia, el profesionalismo, el liderazgo asertivo y la autoridad comprometida⁴², la conciencia ecológica y la ética ecosocialista, el

⁴⁰ Véase el Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería. Nótese que los deberes y obligaciones de un funcionario no dependen únicamente de que exista o no un código de ética, pues este –en nuestro criterio– tiene un carácter meramente complementario al derivar las verdaderas obligaciones de otros instrumentos, como lo serían el estatuto de la función pública y el manual descriptivo de clases de cargos, en adición a los principios y normas que rigen a la Administración Pública en general.

⁴¹ Este principio es relacionado con el rol vicarial de la Administración en el Código del Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, al hacer alusión a que «el compromiso [del servidor público] es con el ciudadano y con la construcción de una nueva institucionalidad pública» (artículo 6).

⁴² Ambos previstos en el Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería y el Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación, el primero se refiere a «conducir con firmeza, coraje y sabiduría a su grupo de trabajo hacia el objetivo o la tarea encomendada y transmitirle la mayor motivación posible reconociendo las fortalezas de su equipo de trabajo de manera tal que logren el cumplimiento de las metas para alcanzar el éxito» y el segundo a «entender que la autoridad no es un privilegio sino un ejercicio honorable que exige un gran compromiso» (artículo 6 del primer Código y 8 del segundo).

internacionalismo, la simplificación de trámites, la diversidad, la pertinencia política⁴³, la integración, el trabajo mutuo y la participación protagónica.

Estos principios son complementados con deberes como lo serían, en el caso del Código de Ética para los Servidores y Servidoras Públicos del Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, el «Respetar y hacer cumplir la Constitución de la República (...) las leyes, reglamentos y cualquier otra normativa que consagre la protección de los intereses de esta Institución» –lo que constituye una obligación que no deriva en realidad del Código de Ética sino de los textos citados, por lo que resulta una previsión innecesaria– y el «Identificarse plenamente con la visión, misión, valores y objetivos del Ministerio, salvaguardando en todo momento y en cada una de sus actuaciones los intereses de esta Institución» (artículo 2), circunstancia que podría dar lugar a comentarios en cuanto al llamado principio de obediencia debida, pero que en esta oportunidad escapan de nuestro objeto de estudio; mientras que códigos como el del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería tienden a lo fáctico al aludir –por ejemplo– al reciclaje de papel y el promover «con el mayor entusiasmo» el desarrollo del sector industrial (artículo 8).

Finalmente, los códigos determinan que corresponde a las autoridades de cada ministerio «motivar» a sus funcionarios para que estos ejerzan sus funciones de acuerdo con las normas éticas y sociales señaladas, por lo que estaríamos ante deberes y obligaciones que –en principio– carecerían de carácter coercitivo y cuya exigencia podría ser puesta en entredicho, si bien, como hemos dicho, la utilidad de estos códigos radicaría en que permiten aclarar conceptos que se caracterizan por su grado de abstracción o indeterminación, como lo sería la falta de atención debida al público, la falta de probidad, la injuria, la conducta inmoral y el acto lesivo como causales de medidas

⁴³ Previsto en el numeral 5 del artículo 7 del Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación, se refiere a que esta sea «ajustada a la realidad nacional, necesidades prioritarias y la visión de futuro».

disciplinarias previstas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, aunado a criterios que pueden ser cuantificados en las evaluaciones de desempeño⁴⁴.

3. Los códigos de ética en la Administración Pública nacional descentralizada

Así como algunos ministerios han implementado sus códigos de ética que sirven de complemento al Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998 y el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos de 2013, podemos decir que lo mismo ha ocurrido en la Administración Pública descentralizada.

Este es el caso de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, la Superintendencia Nacional de Valores, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario cuyos códigos de ética⁴⁵ invocaron como fundamento jurídico las competencias del superintendente respectivo para establecer su régimen de personal⁴⁶

⁴⁴ Así se constata, por ejemplo, en los artículos 9 y 10 del Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería donde se indica, respectivamente, que «La inobservancia de lo contenido en el presente Código de Ética podría constituir en falta agravante que atenta con el buen clima de trabajo, lo cual acarreará la aplicación de sanciones contenidas en el marco jurídico aplicable» y «El comportamiento de los trabajadores (...) podrá ser tomado en cuenta para medir y valorar su desempeño individual», idea que se reitera en los artículos 10 y 11 del Código de Ética y Conducta de los Trabajadores y Trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación. Sobre la evaluación de desempeño en general véanse los artículos 57 a 62 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

⁴⁵ Publicados en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.ºs 39 848, del 23-01-12; 40 099, del 28-01-13; 40 297, del 19-11-13 y 41 294, del 06-12-17; respectivamente.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 4, los numerales 1, 2 y 31 del artículo 7 y la disposición transitoria segunda de la Ley de la Actividad Aseguradora, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 5990 extraordinario, del 29-07-10 y reimpresa en N.º 39 481, del 05-08-10, hoy derogada por el Decreto-Ley homónimo publicado en *Gaceta Oficial* N.º 6211 extraordinario, del 30-12-15 y reimpreso en N.º 6220 extraordinario, del 15-03-16.

y en una única ocasión el artículo 33 del Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998⁴⁷, arguyéndose como fundamento de hecho –en los casos donde este fue exteriorizado, entre otros– que «la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó el “Código Internacional de Conducta para los titulares de Cargos Públicos”, y recomendó a los Estados Miembros que se guíen por él en su lucha contra la corrupción» (Superintendencia de la Actividad Aseguradora) o que «la adopción de un código de ética tiene por objeto crear una situación de elevada moral y poner en práctica medidas encaminadas a fortalecer la sensibilidad del personal ante los efectos de la legitimación de capitales y financiamiento de terrorismo» (Superintendencia Nacional de Valores).

Estos cuatro códigos presentan una extensión considerablemente superior a los de los ministerios del acápite anterior –en parte, dado que son sumamente reiterativos⁴⁸–, si bien el objeto es el mismo: determinar cuál debe ser la norma de conducta de quienes prestan sus servicios en cada superintendencia de acuerdo con los principios éticos y valores que la autoridad administrativa consideró de relevancia para favorecer la materialización del interés general y la satisfacción de necesidades colectivas.

De este modo, los códigos enlistan –como ya es común– una serie de principios que pueden resumirse en la legalidad, igualdad, responsabilidad, respeto, vocación de servicio, eficacia, eficiencia, probidad, formación profesional, salvaguarda del patrimonio público, el no aceptar pagos o beneficios por ocasión de sus funciones o cargo (claro está, con exclusión de las remuneraciones que devenguen) y el inhibirse de las causas en las que tengan un interés directo, siendo prudente destacar que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora incluyó dentro de su Código de Ética a la equidad «concebida

⁴⁷ Caso del Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

⁴⁸ A modo de ejemplo, el Código de Ética de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora menciona el respeto en once ocasiones, la responsabilidad en diez y la lealtad en siete.

como la propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley» (artículo 13), lo que podría entrar en conflicto con el principio de legalidad propio de un Estado de Derecho y dar cabida a que el funcionario desconozca la ley a favor de su conciencia. Situación esta de sumo peligro y propicia a la arbitrariedad como ha sido puesto de relieve por diversos autores al estudiar la cláusula del Estado de Justicia⁴⁹.

Por último, estos principios –que en ocasiones no son más que una reiteración literal del Código de Conducta de los Servidores Públicos de 1998⁵⁰– son acompañados básicamente por dos deberes: cumplir lo previsto en el código e informar a los supervisores inmediatos los hechos contrarios al mismo que lleguen al conocimiento del servidor público, incluyéndose en ocasiones supuestos adicionales, como serían el no poder suministrar a los medios de comunicación ninguna información que concierna a la superintendencia⁵¹ o informar a los particulares que se sospecha que ellos se encuentran incurso en actividades relacionadas con la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo⁵², sin que en ninguno de estos casos se prevean sanciones frente a su incumplimiento⁵³ sino, más bien, que la conducta comentada será tomada en cuenta en las evaluaciones de desempeño profesional ya señaladas.

⁴⁹ Véase, entre otros, DELGADO, FRANCISCO J.: *La idea de Derecho en la Constitución de 1999*. UCV. Caracas, 2008 y PESCI-FELTRI, FLAVIA: «Hacia la implementación institucional del Estado de Justicia (1999-2012)». En: *Justicia constitucional*. FUNEDA. Caracas, 2012, pp. 5-32.

⁵⁰ Téngase como ejemplo los criterios que, de acuerdo con el Código de Ética y Conducta de los Servicios Públicos de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, permiten determinar el cumplimiento de los principios de puntualidad, transparencia y pulcritud.

⁵¹ Artículo 35 del Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

⁵² Artículo 38 del Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras de la Superintendencia Nacional de Valores.

⁵³ Al respecto, destacan los artículos 39 y 40 del Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras de la Superintendencia Nacional de Valores según los cuales: «El incumplimiento de los principios y normas establecidas en el presente Código de Ética, dará origen a la aplicación de sanciones según su gravedad las cuales

Asimismo, llama la atención que, si bien en todos los códigos comentados hasta el momento los deberes se hacen ver es en cabeza de los funcionarios –sin distinguir según su jerarquía dentro de la institución, vale decir–, en el Código de Ética de los Trabajadores y Trabajadoras de las Instituciones del Sector Bancario se constata un par de obligaciones de dicha Superintendencia para con sus funcionarios, entre las que hallamos respetar sus contratos, aplicar la inclusión laboral y garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable (artículo 9).

En todo caso, si continuamos con nuestro repaso por los códigos de ética de la Administración Pública nacional descentralizada podemos apreciar que las previsiones de los servicios autónomos del SAREN y el SENIAT coinciden con los visto en las superintendencias, ya que sus códigos de ética no difieren de lo hasta ahora narrado⁵⁴, siendo oportuno mencionar que, en el caso del Servicio Autónomo de Registros y Notarías, su Código encuentra fundamento jurídico en el artículo 110 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Registros y del Notariado⁵⁵ conforme con el cual:

El Servicio Autónomo de Registros y Notarías, dictará un Código de Ética, que incluya los aspectos concernientes a la prevención, control y fiscalización de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, de obligatorio conocimiento y cumplimiento para todos los funcionarios (...) trabajadores (...) que permita generar un clima de elevada moral

incluirán desde la amonestación hasta el despido justificado, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, como consecuencia de la denuncia correspondiente ante los organismos competentes, en caso de que la infracción pueda considerarse delito» y «Los trabajadores(as) que directa o indirectamente, a través de omisión o acción participe, preste asistencia o propicien el delito de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, o sea negligente en la observancia de sus deberes preventivos, previa la averiguación correspondiente, serán objeto de despido y denunciado ante las autoridades competentes», respectivamente.

⁵⁴ Publicado el primero en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 41 391, del 07-05-18 y el segundo en la N.º 41 613, del 09-04-19.

⁵⁵ Publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6156 extraordinario, del 19-11-14.

y poner en práctica medidas encaminadas a aumentar la sensibilidad ante los efectos de la legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, mediante el establecimiento de criterios donde priven los principios éticos sobre el lucro e intereses personales.

Así, no es de extrañar que buena parte del Código comentando se dedique a este tema, aun cuando los numerosos artículos poco agregan a la legislación nacional en la materia⁵⁶ pues se limitan a subrayar, de forma reiterada, que los trabajadores del SAREN han de cumplir con las normas y procedimientos establecidos en materia de prevención de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

De este modo, lo más relevante de este Código podría ser el hecho que avala la implementación de las máximas de experiencia por parte de los funcionarios a fin de «aplicar los análisis necesarios de cada una de las señales de alerta que permitan detectar los posibles casos de actividades sospechosas que deban reportarse» (artículo 18), y que —como se ha visto en otros códigos— todos los:

... actos, hechos u omisiones que atenten, amenacen o lesionen la ética pública o la moral administrativa, o estén en inobservancia de las disposiciones contenidas en este Código, será sancionado de conformidad con lo previsto en la Ley del Estatuto de la Función Pública, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en la que por dichos actos pudiere incurrir (artículo 21).

En tanto, por lo que respecta al Código de Ética de los Servidores Públicos del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria vale la pena destacar que el mismo prevé la creación de un Comité de Ética dentro del servicio autónomo que hace las veces de órgano consultivo y al

⁵⁶ Véase la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 912, del 30-04-12.

que le corresponde velar por el cumplimiento del Código y sugerir las medidas a tomar en los casos de servidores públicos incurso en hechos ilegales⁵⁷.

Ya para concluir, en adición a los servicios desconcentrados y autónomos que hemos mencionado existen otros tantos que han publicado en la *Gaceta Oficial* sus códigos de ética, como serían el instituto público Bolsa Pública de Valores Bicentenario y el instituto autónomo Fondo de Protección Social de los Depósitos Bancarios⁵⁸, enfocándose el primero en la confidencialidad que debe caracterizar a los funcionarios bursátiles y su rol en la prevención de la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo, mientras que el segundo no difiere en cuanto al fondo de los códigos ya vistos, aunque resulta llamativo el uso de frases superfluas que no resultan propias de un instrumento con aparente contenido normativo⁵⁹.

En todo caso, hemos de apuntar que un par de meses después el Fondo de Protección Social de los Depósitos Bancarios dictó un segundo Código de Ética que no derogó al anterior, sino vino a complementarlo en cuanto a la prevención y control de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y tráfico y consumo de drogas⁶⁰, en relación con el cual podemos reiterar los comentarios efectuados en el caso del SAREN.

⁵⁷ Véanse los artículos 12 a 18 del Código. Una oficina similar se plantea en la Superintendencia Nacional de Valores bajo el nombre de Comisión de Ética, mientras en organismos como la Superintendencia de la Actividad Aseguradora tal seguimiento corresponde a la oficina de recursos humanos.

⁵⁸ Publicados en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.ºs 40 564, del 17-12-14 y 40 343, del 28-01-14, este último invoca entre su fundamento jurídico el artículo 33 del Código de Conducta de los Servidores Públicos.

⁵⁹ A modo de ejemplo, las directrices: «Sintiéndose orgulloso de cada éxito y responsable de cada problemática del Instituto», «Estando conscientes de que nadie puede responder por nosotros» y «Entendiendo que habitualmente las necesidades de otros son más urgentes que las propias».

⁶⁰ Publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 40 482, del 25-08-14.

A modo de conclusión

En las páginas anteriores hemos reseñado algunas de las disposiciones que prevén los códigos de ética de la Administración Pública Nacional, tanto central como descentralizada, dejando de lado aquellos actos dirigidos a los particulares donde también se invoca este principio⁶¹ y los que pretenden politizarlo como parte del discurso socialista de quienes detentan el Poder Público⁶², al no constituir estos últimos un caso que permita apreciar qué se entiende por este valor superior del ordenamiento jurídico y de la actuación del Estado venezolano sino, más bien, ser una prueba más de cómo se tergiversan los vocablos para favorecer decisiones políticas que poca o ninguna relación guardan con el interés general⁶³.

En otras palabras, nos hemos limitado al rol de la ética en la función pública y cómo la misma es positivizada por la Administración mediante sus códigos de ética, como instrumentos con los que pretende hacer frente a «la falta de ética en la Administración Pública, que amarra y aglutina un sinnúmero

⁶¹ Véase por ejemplo la Resolución N.º 099-12 de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario, mediante la cual se dictan las normas que permiten determinar el cumplimiento de los requisitos de calidad moral y ética exigidos para el ejercicio de la actividad bancaria, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 984, del 13-08-12.

⁶² Véase como ejemplo los diferentes decretos y resoluciones en los que se alude a la «ética socialista» en relación con la actividad minera (Decreto N.º 3188 publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 41 294, del 06-12-17) o los programas nacionales de formación avanzada en medicina general integral, historia, educación y patología forense (resoluciones del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología publicadas en la *Gaceta Oficial* N.ºs 40 997, del 27-09-16; 41 348, del 26-02-18; 41 378, del 16-04-18 y 41 455, del 07-08-18, respectivamente).

⁶³ Véase un caso de estudio en SIRA SANTANA, Gabriel: «La dignidad humana en los fallos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia». En: *Temas fundamentales de Derecho público en homenaje a Jesús González Pérez*. AVEDA-CIDEP-FUNEDA. Caracas, 2020, pp. 563-599. Véase a su vez CANOVA GONZÁLEZ, Antonio *et al.*: *La neolengua del poder en Venezuela. Dominación política y de la destrucción de la democracia*. Editorial Galipán. Caracas, 2015.

de componentes deleznable, oprobiosos y vejatorios para cualquier Nación como lo son: La venalidad, el tráfico de influencias, la falta de preparación», entre otros, en las diferentes etapas de la función pública: reclutamiento, entrenamiento, ejercicio y separación⁶⁴.

De conformidad con estos códigos, la ética podría verse entonces como un concepto paraguas que agrupa a otros tantos –como ocurre también con la buena administración, por ejemplo⁶⁵– y que se traduciría en el cúmulo de principios y deberes que, en materia de derecho funcional, el servidor público debe tener presente a lo largo de su actividad no solo para evitar la corrupción como «el más grave, de los atentados a la ética en que puede incurrir un servidor público», sino otras conductas que vulneren en definitiva la dignidad del destinatario de la función administrativa: el particular⁶⁶.

Sin embargo, al contrastar el contenido de los códigos de ética traídos a colación en esta colaboración con el resto del ordenamiento jurídico vigente –particularmente, con la Ley del Estatuto de la Función Pública, aunque también resultan de valor el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley contra la Corrupción, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, ya citadas–, vemos que estos instrumentos no hacen más que reiterar deberes que ya prevé la ley, como lo serían el actuar de forma eficiente, acatar las órdenes de los superiores jerárquicos, cumplir el horario de trabajo, guardar una conducta decorosa

⁶⁴ VÁSQUEZ PERROTTA, Manuel R.: «La ética en la Administración Pública. El verdadero reto de Iberoamérica». En: *Derecho Administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*. T. I. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 472-483.

⁶⁵ Véase, en general, HERNÁNDEZ G., José. I. y RODRÍGUEZ-ARANA, J. coords.: *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

⁶⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: «Ética en la Administración Pública». En: *Revista Galega de Administración Pública*. N.º 14. Escola Galega de Administración Pública. Galicia, 1996, <http://bit.ly/2XdT7z8>.

y la discreción, inhibirse en las causas en las que tenga un interés directo, entre tantos otros⁶⁷, con la única diferencia de que ahora se les dota de un halo de moralidad que apela más a la conciencia del individuo y su voluntariedad que a la fuerza coercitiva del Derecho; si bien dicho halo se pierde una vez el incumplimiento de estos deberes éticos, opera como causal para determinar la responsabilidad disciplinaria del funcionario de acuerdo con las leyes en la materia a las que los códigos suelen remitir, quedando la utilidad del código en entredicho.

En este sentido, sí, como señala RODRÍGUEZ-ARANA, los códigos de ética de la Administración Pública «son puntos de referencia importantes y permiten que los valores del servicio público se encuentren positivizados y al alcance, no solo de los funcionarios, sino también de los ciudadanos»⁶⁸, somos de la opinión que, con base en el principio de eficiencia previsto en el artículo 141 de la Constitución de la República, estos códigos no pueden consistir en una simple reiteración del contenido de la ley que poco o nada agregue a lo ya dicho por el legislador –como ocurre con los casos reseñados luego de la Constitución de 1999–, pues esa referencia, positivización y alcance ansiado por el foro ya se habría logrado con la ley comentada que, dicho sea de paso, posee mayor relevancia jurídica que los códigos de ética por tener estos últimos carácter sublegal y, en consecuencia, la Administración bien podría prescindir de su dictado.

En cambio, de fungir estos códigos de ética como un verdadero complemento de la ley que permita precisar algunos de los conceptos indeterminados que ella prevé⁶⁹, el código sí encontraría utilidad, pues –en nuestro criterio–

⁶⁷ Véase CARRILLO ARTILES, Carlos L.: «El espectro de deberes y derechos de los funcionarios públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública en Venezuela». En: *El régimen jurídico de la función pública en Venezuela*. Vol. I. FUNEDA. Caracas, 2003, <https://bit.ly/3pZdcFA> y ROJAS PÉREZ, Manuel: «Los deberes y derechos de los funcionarios públicos», en: <https://bit.ly/3nmtx5N>.

⁶⁸ RODRÍGUEZ-ARANA: ob. cit., p. 167.

⁶⁹ Véase *ibíd.*, p. 29 donde el autor indica: «El Derecho es insuficiente para cubrir toda la actuación del funcionario y para remediar los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones del buen gobierno, sobre todo en un contexto de creciente complejidad

vendría a asemejarse al ejercicio de la potestad reglamentaria con la que se profundizan y detallan las disposiciones dadas por el legislador⁷⁰, siempre que ello, advertimos, no sea empleado como un mecanismo para promover leyes en blanco en las que las infracciones sean definidas por actos de rango sublegal por parte de la Administración previa remisión expresa o tácita del legislador, ya que este último caso constituiría un claro atentado contra el principio de legalidad, la reserva legal y la propia ética pública que se busca garantizar, debiendo en definitiva rechazarse la implementación del código en cuestión.

* * *

Resumen: El autor revisa diversos códigos de ética dirigidos a regular la actividad de los funcionarios a cargo de la Administración Pública nacional, comentando sus principios, deberes y prohibiciones, destacando aspectos en donde el instrumento innova, así como aquellos puntos en los cuales únicamente se reproducen conductas ya reguladas en la Constitución o en leyes especiales, evidenciando, en este último caso, poca utilidad.

Palabras clave: Código, ética, conducta moral. Recibido: 12-01-21. Aprobado: 15-02-21.

en el que la eficacia debe estar integrada en la legalidad y en los valores del servicio público. De ahí la cada vez más evidente necesidad de una ética pública que se configure como una “ética de máximos”, fundada en principios o declaraciones universales que deben servir de guía para la reflexión, la comprensión moral y la actuación pública, en contraposición a una “ética de mínimos” basada en la mera formulación negativa de lo que no se puede hacer».

⁷⁰ Véase en general MUCI BORJAS, José A.: *Potestad reglamentaria y reglamento*. Editorial Jurídica Venezolana-Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2017.