

La presente obra tiene como objeto identificar el alcance del principio de integridad que rige la actuación de los servidores públicos.

De esta forma, se analiza la probidad y la imparcialidad como principios éticos que, como tales, constituyen la base de la actuación en la función pública, insertándose por ende en el ámbito de la ética pública.

La integridad se aborda como un antídoto contra la corrupción, siendo que a la vez se erige como un principio que debe guiar la conducta de los agentes públicos, los que deben no sólo ser, sino también parecer íntegros en su actuar diario.

En el presente estudio se destaca la importancia de ser probo e imparcial por parte de los servidores públicos, lo cual resulta imprescindible para el fortalecimiento de la democracia en todo Estado de Derecho.

Ximena Pinto Nerón

La integridad del servidor público

La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) es el órgano autónomo encargado de propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción; recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación; difundir los principios de la ética pública y la normativa anticorrupción y atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia.

En cumplimiento de sus cometidos, JUTEP propicia el abordaje del tema de la integridad de los servidores públicos, como pilar en un Estado de Derecho. Es por ello que la Dra. Ximena Pinto Nerón a través de esta obra nos introduce en el análisis de la temática referida, procurando la reflexión sobre aspectos de imprescindible análisis.

ISBN: 978-9974-2-1604-4



9 789974 216044



La integridad del servidor público

Ximena Pinto Nerón

LA INTEGRIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO



Fundación
de Cultura
Universitaria

1.^a edición, diciembre 2024
ISBN: 978-9974-2-1604-4

Editorial Fundación de Cultura Universitaria
25 de Mayo 553 - Tel. 2916 1152
CP 11 000 Montevideo - Uruguay
ediciones@fcu.edu.uy
www.fcu.edu.uy

Impreso y encuadernado en Mastergraf SRL
Bvar. Artigas 4678 - Tel.: 2303 4760
Montevideo - Uruguay
administracion@mastergraf.com.uy

Depósito Legal XXX.XXX - Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

Derechos reservados
Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público, por medios mecánicos, electrónicos, fotocopadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

CONTENIDO

I.	Introducción.....	11
II.	Ética pública y normativa aplicable.....	11
	1. Ética pública como especie del género ética.....	11
	2. El derecho humano a la ética pública y a una administra- ción con cero tolerancia a la corrupción	12
	3. Normativa aplicable para el obrar ético.....	12
	3.1. Normativa del ámbito internacional	14
	3.2. Normativa interna.....	15
	4. El concepto de funcionario público	16
	5. El Código de Ética en la Función Pública creado por Ley 19.823.....	17
	6. El concepto de corrupción.....	18
III.	Probidad e imparcialidad: hacia la integridad del funcionario público.....	18
	1. Probidad.....	20
	2. Imparcialidad	21
	3. Integridad	21
IV.	Manifestaciones de los principios en diversos sectores de acti- vidad.....	23
	1. Reglas comunes a todos los servidores públicos	23
	2. Reglas particulares para los servidores públicos según el tipo de obrar.....	24
	2.1. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función legislativa.....	24
	2.2. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función jurisdiccional.....	27
V.	Ser y parecer en el comportamiento ético: la percepción de la corrupción	30
VI.	Vida privada del servidor público e integridad.....	32

VII. Junta de Transparencia y Ética Pública.....	36
1. Ubicación institucional y cometidos	36
2. Rol de la Jutep en la lucha contra la corrupción	40
VIII. Reflexiones finales.....	41
Referencias bibliográficas	42
Bibliografía	44

I. Introducción

La presente obra tiene como objeto identificar el alcance del principio de integridad que rige la actuación de los servidores públicos. De esta forma, se analizará la probidad y la imparcialidad como principios éticos que como tales, constituyen la base de la actuación en la función pública, insertándose por ende en el ámbito de la ética pública.

En el presente abordaje se destacará la importancia de ser probo e imparcial por parte de quienes prestan tareas en el ámbito público en procura de lograr la integridad en la función pública, la cual resulta imprescindible en todo Estado de Derecho.

II. Ética pública y normativa aplicable

1. Ética pública como especie del género ética

La ética constituye una rama de la filosofía que estudia las normas y fundamentos de la conducta humana. La moral, por su parte, es definida por la Real Academia Española como aquello «perteneciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva»¹.

Si bien ética y moral son términos conceptualmente diversos, se encuentran íntimamente relacionados, por lo que resulta imprescindible referir a ellos.

La ética pública, por su parte, es una especie dentro del género de la ética. El profesor español Jaime Rodríguez Arana define a la ética pública como la «ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio de los ciudadanos», e indica que «en una palabra, la ética de la función pública es la ciencia del servicio público»².

Así, los servidores públicos son personas que deben conducirse exclusivamente en aras de la tutela del interés público, siendo necesario que se denote un comportamiento acorde con los postulados que exige la defensa de dicho interés. Ello requiere una actuación de acuerdo a parámetros de integridad, lo que supone una conducta probo e imparcial por parte de todo aquel que preste labores en el ámbito público.

1 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.^a edición, s. f.

2 Jaime Rodríguez Arana, «Sobre ética pública en la Administración Pública», en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo IX, Montevideo: FCU, 2002, p. 59.

2. El derecho humano a la ética pública y a una administración con cero tolerancia a la corrupción

Los servidores públicos son quienes llevan la actividad administrativa a la realidad, constituyendo el comportamiento humano el centro para la buena administración.

De esta forma, la ética pública plasmada en la conducta de los agentes públicos apegada al cumplimiento de los principios que rigen su obrar, se erige como un derecho humano en tanto:

- a) Resulta inherente a la personalidad humana, por cuanto los seres humanos en un Estado de Derecho otorgamos el poder para obtener la máxima libertad y, por ende, es nuestro derecho el contar con servidores que desempeñen sus tareas cumpliendo con las máximas exigencias éticas y gestionen, administren y empleen los fondos públicos asignados para el bien común.
- b) Deriva de la forma republicana de gobierno, en tanto no podemos hablar de una República si no se desempeña la actividad estatal bajo parámetros de integridad, de servicio y de apego a la juridicidad. Bajo este concepto es que deben desarrollar sus tareas los servidores públicos, desde los que elige la población mediante el voto popular, hasta todo aquel que, con carácter amplio, desempeñe función pública a cualquier título.

Todo ello supone una Administración con «tolerancia cero» a la corrupción, en tanto esta socava la democracia.

Es por ello que la integridad constituye el principio de los principios de la ética pública, y únicamente puede darse en los hechos mediante un obrar de los servidores públicos imparcial y probo, cuidadoso de la exteriorización de las conductas de los agentes públicos.

En efecto, resulta necesario considerar que cada conducta propia de un servidor público repercute en la población —verdadera destinataria del servicio— debiendo tener consciencia de que cada agente público debe ser centinela de la confianza de las personas en la Administración Pública.

De esta forma, el desempeño de los servidores públicos debe darse en términos de probidad e imparcialidad por cuanto estos son los pilares de la conducta que conforman la integridad en la función pública³.

3. Normativa aplicable para el obrar ético

Actualmente existe la tendencia a nivel internacional así como en el ámbito nacional, a la adopción de normas que regulan la ética en la función pública.

³ Ximena Pinto Nerón, «Integridad de los servidores públicos: imparcialidad y probidad en el obrar», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, pp. 841 y ss.

En nuestro país, el profesor Augusto Durán Martínez ha expresado que:

La dignidad de la persona humana pasa a ser el centro del sistema jurídico, las modernas Constituciones recogen valores y principios, se rechaza la separación del derecho y la moral y, en definitiva, la ética corre por las venas del derecho⁴.

Al fenómeno de recoger en normas jurídicas los principales postulados éticos se le ha llamado «juridización» o «positivización» de la ética pública. El Profesor Carlos Delpiazzo ha señalado al respecto:

Junto a la servicialidad, un segundo aspecto que hace a la perspectiva ética bajo consideración, es lo que antes de ahora he llamado “juridización de la ética pública” (...), se está traduciendo en una suerte de codificación de reglas éticas (y su enseñanza a los funcionarios), así como la configuración de las conductas reñidas con la ética como faltas o delitos⁵.

Cabe señalar que en el ámbito internacional se han dictado disposiciones de rango convencional que han contado con gran consenso en diversos Estados.

En lo interno, se destaca la inclusión de lo que podríamos llamar «normas éticas» en Códigos que implican un alto grado de sistematización en materia de disposiciones jurídicas. Asimismo, se incluyen normas de dicho tenor en los diversos estatutos que contienen el conjunto de derechos, deberes y garantías de los funcionarios públicos.

Por otra parte, en general se dictan disposiciones que regulan la imparcialidad y probidad de los servidores públicos actuantes con miras a consolidar la integridad como principio rector —tema que nos ocupa— específicamente en el ámbito de actuación que corresponda, sea que el funcionario se desempeñe en el desarrollo de función administrativa, legislativa o jurisdiccional del Estado.

Antes de ingresar al estudio particular de los principios referidos, corresponde analizar la regulación general de estos aspectos, siendo posible indicar la existencia de disposiciones normativas en dos ámbitos.

⁴ Augusto Durán Martínez, «Improbidad del funcionario público», *Jornadas de DGI*, p. 1. El autor refiere al mismo concepto en: «En torno al neoconstitucionalismo», en A. Durán Martínez, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley, 2012, p. 20.

⁵ Carlos E. Delpiazzo, «Exigencias éticas que imponen las actuales transformaciones del derecho administrativo», en *Revista de Derecho*, vol. 20, n.º 39, 2021, p. 102.

3.1 Normativa del ámbito internacional

En el ámbito internacional, es menester destacar la existencia de determinadas normas de fuente convencional que se han adoptado en materia de ética pública y régimen anticorrupción que refieren a los principios de imparcialidad y probidad.

a. Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

La Convención, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, ha sido calificada por la doctrina como un verdadero tratado de derechos humanos⁶, destacándose su trascendencia.

La doctrina ha sostenido que estos claros objetivos consagran dos líneas de acción a seguir, la primera de las indicadas operará al interior de cada Estado, mientras que la segunda hacia el exterior, procurando la cooperación entre naciones⁷.

El profesor Augusto Durán Martínez expresa que del texto del Preámbulo de la Convención se desprende que «el combate a la corrupción no es un fin en sí mismo sino que con él se procura el mejor desarrollo de lo que Gros Espiell ha denominado el “derecho de vivir”»⁸.

En su Artículo III, bajo el acápite «Medidas Preventivas», la Convención establece que se procura crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Cabe destacar la existencia del mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) que consiste en un instrumento intergubernamental establecido en el ámbito de la OEA a los efectos de apoyar a los Estados Parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la CICC⁹.

b. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (conocida como CNUCC, siendo su sigla en inglés UNCAC)

Si bien dicha Convención fue suscrita inicialmente por 111 países en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003, no fue sino hasta el 14 de diciembre de 2005 que se produjo su entrada en vigencia.

⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte General), Buenos Aires, 4.^a ed., 1997, p. XVI-7.

⁷ Cfr. Augusto Durán Martínez, «Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo», en *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo: AMF, pp. 143-144.

⁸ Durán Martínez, «Corrupción y Derechos Humanos...», p. 141.

⁹ El procedimiento que se sigue consiste en realizar «rondas» sucesivas donde se efectúan evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, que culminan con recomendaciones. El Mesicic no sanciona, sino que fortalece la cooperación entre los Estados.

Existe consenso en sostener que se trata del más amplio acuerdo existente a nivel internacional en materia de ética pública y lucha contra la corrupción, en virtud de que la ONU cuenta con más de 140 miembros en la actualidad.

Es una Convención extensa, pues consta de un preámbulo y 71 artículos, donde se abarcan una gran cantidad de temas, como ser, políticas y prácticas de prevención de la corrupción, procura de aplicación de códigos y normas de conducta por parte de los diversos Estados, medidas en relación a la contratación pública y gestión de la hacienda pública, información pública, participación de la sociedad, etc.

El artículo 63 de esta Convención prevé el establecimiento de una Conferencia de los Estados Parte a fin de mejorar la capacidad de los mismos y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos trazados.

3.2. Normativa interna

En primer lugar, debemos considerar que en gran cantidad de países las Constituciones nacionales cuentan con disposiciones que denotan postulados éticos en materia de servicio público, lo que resulta trascendente por la jerarquía de sus normas.

En Uruguay se destacan —entre otras— las previsiones de los artículos 58 y 59 de la Carta Magna, en tanto establecen los siguientes postulados de eminente contenido ético:

Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. (Art. 58).

(...) el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. (Art. 59).

Cabe señalar que, por otra parte, fundamentalmente a raíz de los compromisos asumidos en virtud de la aprobación y ratificación de las disposiciones internacionales, muchos países han adoptado normas en su ordenamiento interno, referentes a la ética en la función pública.

Al respecto, en Uruguay podemos advertir la siguiente evolución normativa:

- Ley 17.060 del 23 de diciembre de 1998 (Ley de uso indebido del poder público, conocida como «Ley Anticorrupción» o «Ley Cristal»).
- Decreto 30/003 del 23 de enero de 2003 que reglamenta las normas de conducta en la función pública.
- Ley 19.823 del 18 de setiembre de 2019 (Código de Ética en la Función Pública).
- Otras normas legales y reglamentarias.

Cabe señalar que el denominado «Código de Ética», dictado por Ley 19.823, prevé en su artículo 4 que sus disposiciones se aplican sin perjuicio de aquellas normas dirigidas a determinado funcionario o grupo de funcionarios públicos que prescriban exigencias especiales o mayores que las estipuladas en esta ley.

En consecuencia, dicho Código contiene un conjunto de disposiciones que conforman una base de preceptos éticos mínimos, siendo que pueden establecerse previsiones más exigentes por otras reglas de derecho, pero nunca a la inversa.

4. El concepto de funcionario público

Se destaca como positivo en el régimen uruguayo el concepto de funcionario público *recogido especialmente a nivel ético y penal*, donde se establece un alcance de carácter amplísimo.

Al respecto, se deben destacar las siguientes disposiciones:

a) **Ámbito penal:** artículo 175 Código Penal (en redacción otorgada por el artículo 8 de la Ley 17.060):

A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal.

b) **Ámbito de la ética pública:** artículo 2 de la Ley 19.823 (Código de Ética en la Función Pública):

A los efectos de la presente ley se entiende por funcionario público, a toda persona que, cualquiera sea la forma jurídica de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporaria, en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal.

De esta forma, tanto en el ámbito penal como en el de la ética pública, el concepto de funcionario público es amplísimo, pues comprende a:

- Toda persona que ejerce función pública en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal.
- Independientemente de la forma jurídica de vinculación que mantenga con la entidad respectiva.
- Resulta intrascendente si por las tareas percibe retribución (trabajo oneroso), o bien si no recibe pago alguno (trabajo gratuito).
- Tampoco resulta relevante la temporalidad del vínculo, ya que contempla la relación de carácter permanente o temporaria.

Este carácter amplísimo establecido normativamente implica que gran cantidad de personas resultan alcanzadas por el concepto de funcionario público en lo referido a la aplicación del régimen de ética pública y anticorrupción así como a nivel de Derecho Penal¹⁰.

5. El Código de Ética en la Función Pública creado por Ley 19.823

La Ley 19.823 del 18 de setiembre de 2019, se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Contiene un ámbito subjetivo y objetivo de aplicación amplísimo (artículos 2 y 3), con una definición de funcionario público que denota la extensión analizada precedentemente.
- Extiende su alcance a los representantes de toda persona pública estatal y no estatal en la dirección de entidades de derecho privado, así como en el caso de fideicomisos, cuando se den ciertas condiciones (artículo 44).
- Preceptúa que sus disposiciones configuran un mínimo de exigencias éticas y constituyen criterios interpretativos del actuar debido (artículo 4).
- Establece un elenco de principios y valores organizacionales, con tutela del interés público, previendo deberes y obligaciones para su cumplimiento (artículos 5 a 8 y 13 a 26).
- Establece un conjunto de prohibiciones e incompatibilidades que detallan las conductas que no pueden ser desarrolladas por los funcionarios públicos (artículos 9 y 27 a 37).
- Prevé mecanismos preventivos, como ser la consulta al jerarca (artículos 10 y 11) y la declaración jurada de implicancias (artículos 32 y 33).
- Introduce un concepto de corrupción amplio, que no limita la configuración de la misma a la obtención de un provecho de naturaleza económica, como sucedía en la normativa anteriormente dictada (artículo 12).
- Establece previsiones para evitar el conflicto de intereses en múltiples disposiciones (entre ellas, artículo 19).

¹⁰ Cabe destacar que existen otras disposiciones que también extienden el alcance de la aplicación de esta normativa. Al respecto, es necesario tener presente lo establecido en el artículo 44 de la Ley 19.823, disposición que preceptúa:

«Los representantes de toda persona pública estatal y no estatal en la dirección de una sociedad, asociación, consorcio o entidad de cualquier naturaleza regulada por el derecho privado, que esté integrada total o parcialmente por éstas, así como las personas físicas y jurídicas designadas como fiduciarios, en un fideicomiso en el que una persona pública estatal o no estatal sea fideicomitente o beneficiario, tendrán las mismas obligaciones, deberes y responsabilidades civiles, administrativas y penales que los funcionarios públicos».

- Dispone normas de aplicación, previendo la obligación de denunciar irregularidades administrativas a todos los servidores públicos así como la obligación de denunciar hechos con apariencia delictiva por parte de los jerarcas.
- Prevé la necesidad de protección de testigos y denunciantes (artículos 38 y siguientes).

6. El concepto de corrupción

La Ley 19.823 en su artículo 12 establece:

Se entiende que existe corrupción, entre otros casos, en el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener directa o indirectamente un provecho económico o de cualquier otra naturaleza para sí o para otro, se haya causado o no un daño al Estado o a la persona pública no estatal.

Se considera parte integrante del concepto de corrupción la oferta que realice una persona física o jurídica a un funcionario público, de un beneficio de cualquier especie, para sí o para un tercero, a los efectos de que cumpla con las tareas propias de su función u omita cumplirlas. Quien incurra en esta conducta quedará suspendido en la posibilidad de contratar con una persona pública estatal y no estatal y de actuar como representante, gestor o administrador de un proveedor de las mismas por un término de dos años, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que corresponda y lo que determine la reglamentación en materia de contratación con el Estado.

III. Probidad e imparcialidad: hacia la integridad del funcionario público

La actividad de la Administración Pública se desarrolla a diario mediante el desempeño de quienes prestan tareas a su respecto. Esas personas son los servidores o funcionarios públicos, quienes se erigen como el motor vivo de la Administración.

Como ha señalado el profesor Carlos Delpiazzo:

Cuando una persona ingresa como funcionario público a la Administración, no solo se incorpora a una organización (aspecto estático) sino que se somete a un conjunto de deberes, prohibiciones, incompatibilidades y derechos (régimen estatutario) y todo ello debe hacerlo bien (acorde a la ética pública)¹¹.

¹¹ Carlos E. Delpiazzo, «Probidad administrativa», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, p. 759.

En Uruguay, la Ley 19.823 (Código de Ética en la Función Pública), en su Capítulo II, denominado «Principios Generales» (artículos 5 a 26), reconoce una serie de principios y valores organizacionales. Entre ellos, se destacan los siguientes:

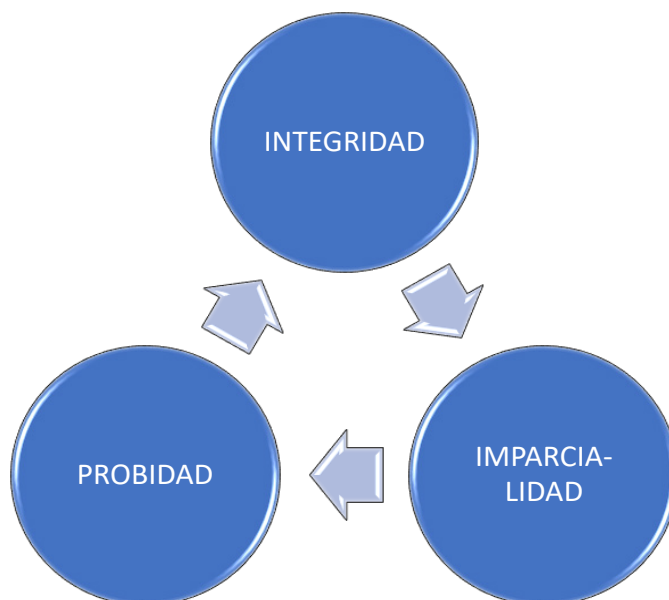
- Interés funcional (artículo 5)
- Interés público (artículo 6)
- Probidad (artículos 13 y 14)
- Buena fe y lealtad (artículo 15)
- Legalidad y obediencia (artículos 8 literal c y 16)
- Respeto (artículo 17)
- Imparcialidad (artículos 8 literal i), 18 y 19)
- Publicidad y transparencia (artículo 20)
- Eficacia y eficiencia (artículo 21)
- Motivación (artículo 23)
- Idoneidad y capacitación (artículo 8 literal f y 24)

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 19.823, bajo el acápite de «Principios rectores», dispone:

Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, objetividad y buena fe, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos.

En ese contexto, la probidad y la imparcialidad se erigen como pilares en el obrar de los servidores públicos, siendo que podrían graficarse en un tríptico conjuntamente con la integridad, en tanto conforman un conglomerado de reglas mínimas de conducta en el ámbito público, de la siguiente forma:

Figura 1. Pilares en el obrar de los servidores públicos



Fuente: elaboración propia.

Partiendo de un análisis conceptual de los principios, debemos decir que la Real Academia Española los define de la siguiente forma¹².

Probidad: «Honradez», definiéndose ésta como «rectitud de ánimo, integridad en el obrar».

Imparcialidad: «Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud».

Integridad: «Cualidad de íntegro»; el término «íntegro» se conceptualiza de la siguiente forma: «Dicho de una persona: Recta, proba, intachable».

Los principios referidos se conceptualizan sucintamente a continuación, en los siguientes términos:

1. Probidad

De acuerdo con la conceptualización de la Real Academia Española, la probidad se vincula con la honradez y la integridad. El profesor Carlos Delpiazzo explicita que, por oposición al término «probidad», puede extraerse el de «improbidad» como

una conducta deshonesta, no recta, no íntegra, que implica admitir cualquier provecho o ventaja para sí o para terceros en desmedro del interés público, así como cualquier acción que exteriorice

¹² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., s. f.

la apariencia de violación del Código de Conducta en la Función Pública¹³.

Surge así que la probidad se vincula con la honestidad, con la rectitud y con la integridad. En efecto, los servidores públicos deben ser íntegros, debiendo observar una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.

2. Imparcialidad

Las normas recogen el principio de imparcialidad, el que implica actuar con neutralidad y conferir un tratamiento igualitario y sin sesgos, previendo los institutos de excusación y recusación como garantía a efectos de su cumplimiento.

Al respecto, la profesora argentina Miriam Ivanega indica que la imparcialidad «es identificada con la independencia para ejercer una función sin presiones ni preconcepciones. Por eso suele ser equiparada con la objetividad y la neutralidad»¹⁴.

Usualmente los conceptos de imparcialidad y parcialidad se confunden, siendo que a diario advertimos el uso de los términos en forma errónea. Debemos recordar que ser parcial significa ser partícipe o mantener algún tipo de vinculación con algo o alguien. Pensemos, por ejemplo, cuando referimos a una parcialidad de un cuadro de fútbol, la que se encuentra conformada por sus seguidores, hinchas y quienes apoyan a la escuadra correspondiente.

Lo que se procura es justamente actuar sin ningún tipo de apego o vínculo, ya sea positivo o negativo, lo que requiere no ser parcial¹⁵.

En efecto, se debe evitar ser parcial, lo que se obtiene fomentando un obrar neutral que implique no tomar parte ni estar vinculado de ninguna forma con quienes se encuentren relacionados en el tema objeto de dilucidación.

3. Integridad

Como se indicó precedentemente, la Real Academia Española vincula el concepto de íntegro al de rectitud, probidad y ser intachable.

La integridad es el principio de los principios de la ética pública, y únicamente puede cumplirse mediante un obrar de los servidores públicos

¹³ Delpiazzo, «Probidad...», p. 762.

¹⁴ Miriam M. Ivanega, «Reflexiones acerca del agente público en el Estado Constitucional de Derecho», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, p. 799.

¹⁵ Ximena Pinto Nerón, *Contratación Pública y Libre Competencia*, Montevideo: FCU, 2023.

imparcial y probo, cuidadoso de la exteriorización de las conductas de los agentes públicos.

Así, el desempeño de los servidores públicos debe darse en términos de probidad e imparcialidad por cuanto éstos son los pilares de la conducta que conforman la integridad en la función pública¹⁶.

Cabe señalar que tanto las normas de Derecho internacional, como las disposiciones de Derecho interno de gran cantidad de países reconocen el principio de integridad como pilar en un Estado de Derecho, lo que demuestra su indudable trascendencia.

En consecuencia, la normativa actual busca la integridad en el obrar, lo que requiere ser probo, honesto y recto, mediante una conducta imparcial, en el ámbito de la aplicación de la regla de derecho.

La integridad como principio es referida en las convenciones internacionales en la materia, destacándose las siguientes disposiciones.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

- Artículo 2: establece como una de las finalidades de la Convención, la de «promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos».
- Artículo 5: al referir a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, preceptúa que cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
- Artículo 8: indica que, con objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

Convención Interamericana contra la Corrupción

- Artículo III: los Estados parte convinieron en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otras, normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Se estableció que estas normas estarían orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preser-

¹⁶ Ximena Pinto Nerón, «Integridad de los servidores públicos: imparcialidad y probidad en el obrar», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez*, (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, p. 841 y ss.

vación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, configurando medidas que procuraban ayudar «a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública».

Por otra parte, debemos indicar que la integridad se vincula en forma directa con el principio de buena administración, pilar en todo Estado de Derecho. Al respecto, el profesor español José María Gimeno Feliú ha expresado que:

El objetivo de integridad —reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción— forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el Artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (incorporada ya al ordenamiento español en virtud de la Ley Orgánica 1/2008, de 31 de julio)¹⁷.

La imparcialidad y la probidad son deberes que los servidores públicos deben cumplir a cabalidad, a la vez que se erigen como principios del obrar en la función pública. Los mismos se vinculan con el concepto mismo de la integridad.

Es que para lograr una actuación íntegra, es decir intachable, se debe ser probo y obrar en forma neutral, con un único norte a seguir: la satisfacción del interés público por sobre cualquier otro aspecto, bajo parámetros de buena administración en un obrar transparente.

IV. Manifestaciones de los principios en diversos sectores de actividad

1. Reglas comunes a todos los servidores públicos

En Uruguay rige el régimen de estatutos múltiples desde el punto de vista formal, por el cual los funcionarios públicos cuentan con un conjunto de derechos, deberes y garantías que conforman el estatuto material, según el organismo en el que revisten.

En los diversos estatutos en general se establecen disposiciones que contienen un elenco de deberes, prohibiciones e incompatibilidades, considerando en especial el tipo de cargo que reviste el funcionario.

Asimismo, resulta corriente que los estatutos contengan normas que refieran a la necesidad de actuar con imparcialidad y de acuerdo a parámetros de rectitud.

¹⁷ José María Gimeno Feliú, «Corrupción y contratación pública: las soluciones de la LCSP», en *Tratado de contratos del sector público*, Tomo I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 262.

Por otra parte, las normas de procedimiento administrativo común en los diversos países, en general recogen dichos principios, con énfasis en la imparcialidad, lo que implica conferir un tratamiento igualitario y sin sesgos, previendo los institutos de excusación y recusación como garantía a efectos de su cumplimiento.

En la actualidad, el Código de Ética en la Función Pública adoptado por Ley 19.823 crea un grupo de disposiciones de enorme trascendencia, debiéndose destacar que sienta las bases éticas de actuación al reconocer los principios y valores organizacionales, prever prohibiciones y consagrar normas tanto para la prevención como para la detección de prácticas corruptas.

Así, estas disposiciones rigen con carácter general, configurando la «base ética» del obrar de cualquier servidor público, al constituir los preceptos de mínimo cumplimiento en el desempeño de tareas.

A ellas deberán adicionarse en cada caso —dependiendo del funcionario que se trate— los derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades que surjan de otras disposiciones normativas, entre ellas las estatutarias.

Cabe señalar que tanto en las disposiciones normativas de carácter general como en las particulares se establece la probidad y la imparcialidad como deberes y principios de cumplimiento necesario, procurando la integridad de los agentes públicos.

2. Reglas particulares para los servidores públicos según el tipo de obrar

La normativa contempla provisiones especiales para los funcionarios considerando el tipo de obrar, previniendo en todos los casos la configuración de conflictos de intereses.

De esta forma, ciertos funcionarios cuentan con disposiciones específicas, siendo que en el presente trabajo se abordarán las siguientes situaciones:

2.1. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función legislativa

El ejercicio de la función legislativa es de enorme trascendencia en un Estado de Derecho. Es por ello que resulta necesario contar con normas claras y exigentes en materia ética, para que quienes legislan estén a la altura de los requisitos de la función que desempeñan.

En cuanto a los legisladores nacionales, existe una serie de principios, prohibiciones e incompatibilidades específicas a considerar. En especial,

en procura de garantizar la integridad, probidad e imparcialidad, existen las siguientes previsiones^{18 19}:

Artículo 122 de la Constitución: los senadores y representantes tienen prohibido:

- Recibir empleos rentados de los poderes del Estado, de los gobiernos departamentales, de los entes autónomos, de los servicios descentralizados o de cualquier otro órgano público. El artículo 125 de la Carta Magna agrega que esta incompatibilidad alcanzará a los legisladores referidos hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.

- Prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma, sin consentimiento de la Cámara a que pertenezcan, quedando en todos los casos vacante su representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio.

Artículo 123 de la Constitución: establece que la función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza.

Artículo 124 de la Constitución: dispone que los senadores y los representantes no podrán durante su mandato:

- Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados o cualquier otro órgano público.

- Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración central, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados.

La norma establece que la inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo.

Por otra parte, en cuanto a los integrantes de las juntas departamentales, órgano legislativo y de control en los gobiernos departamentales, se establece lo siguiente:

Artículo 290 de la Constitución: prevé que no podrán formar parte de las juntas departamentales y de las juntas locales, los empleados de los gobiernos departamentales o quienes estén a sueldo o reciban retribución por servicios de empresas privadas que contraten con el gobierno departamental.

18 El artículo 126 de la Constitución preceptúa que la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones establecidas en sus dos artículos precedentes o establecer otras, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos.

19 Cabe destacar que el artículo 208 de la Constitución establece que las incompatibilidades establecidas en los artículos 122, 123, 124, y 125 de la Carta Magna también serán aplicables a los ministros del Tribunal de Cuentas, órgano de control de creación constitucional, que ejerce función administrativa.

Artículo 291 de la Constitución: los miembros de las juntas departamentales y de las locales, así como el intendente, no podrán durante su mandato:

- Intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con el gobierno departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.
- Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el gobierno departamental.

El artículo 292 de la Constitución prevé que la inobservancia de lo preceptuado en los artículos precedentes, importará la pérdida inmediata del cargo.

Artículo 293 de la Constitución: dispone que son incompatibles los cargos de miembros de las juntas departamentales y locales con el de intendente, pero esta disposición no comprende a los miembros de la junta departamental que sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de intendente.

Artículo 294 de la Constitución: los cargos de intendente y de miembros de junta departamental, son incompatibles con el ejercicio de otra función pública electiva, cualquiera sea su naturaleza.

Artículo 295 de la Constitución: establece que los cargos de miembros de juntas departamentales y de juntas locales serán honorarios²⁰.

Como surge de lo expuesto, las normas constitucionales prevén una serie de incompatibilidades y prohibiciones que tienen como finalidad garantizar la integridad de los servidores públicos que desempeñan tareas en el ámbito legislativo, tutelando así el interés público.

Se procura entonces evitar el conflicto de intereses que se produzca en tareas que resultan incompatibles con la función y son susceptibles de transgredir los postulados de los principios de imparcialidad, probidad e integridad.

²⁰ El Tribunal de Cuentas, por resolución dictada en sesión de fecha 22 de diciembre de 2010 (Carpeta n.º 188.936), dispuso un régimen de control de las partidas que reciben los ediles de las juntas departamentales, recordando que: a) las partidas que ostentan una notoria naturaleza retributiva resultan incompatibles con el texto constitucional y no podrían disponerse; b) las que se abonan con una finalidad resarcitoria o indemnizatoria como consecuencia de gastos incurridos con motivo o a causa de la función propia que cumplen los ediles no suponen ninguna violación o modificación al sentido y alcance del artículo 295 de la Constitución. En consecuencia, en el acto administrativo referido, el Tribunal de Cuentas establece criterios para intervenir los gastos o partidas que respondan a conceptos de alimentación, alojamiento o traslados, previendo un régimen de rendición diferenciado por dichos conceptos.

2.2. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función jurisdiccional

Los magistrados cuentan con un régimen funcional específico, que pretende contemplar las particularidades de la tarea que desempeñan.

Las normas constitucionales prevén incompatibilidades y prohibiciones. Cabe señalar que el artículo 251 de la Constitución establece que los cargos de la judicatura serán incompatibles con toda otra función pública retribuida, salvo el ejercicio del profesorado en la enseñanza pública superior en materia jurídica, y con toda otra función pública honoraria permanente, excepto aquellas especialmente conexas con la judicial. Se dispone que para desempeñar cualquiera de estas funciones se requerirá previamente la autorización de la Suprema Corte de Justicia, otorgada por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.

Por otra parte, el artículo 252 de la Carta Magna dispone que:

A los magistrados y a todo el personal de empleados pertenecientes a los despachos y oficinas internas de la Suprema Corte, Tribunales y Juzgados, les está prohibido, bajo pena de inmediata destitución, dirigir, defender o tramitar asuntos judiciales, o intervenir, fuera de su obligación funcional, de cualquier modo en ellos, aunque sean de jurisdicción voluntaria. La transgresión será declarada de oficio en cuanto se manifieste. Cesa la prohibición, únicamente cuando se trate de asuntos personales del funcionario o de su cónyuge, hijos y ascendientes (...).

Sin perjuicio de dichas disposiciones y de las normas estatutarias²¹, debemos destacar que resultan de aplicación los principios del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (CMIEJ), dictado por la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana.

Dichos principios fueron recogidos en nuestro derecho por la Suprema Corte de Justicia mediante la Acordada n.º 7688 de fecha 30 de julio de 2010. En dicho acto administrativo, la Suprema Corte de Justicia expresó que:

el referido Código recoge una serie de principios que, en lo medular, ya han sido receptados por la normativa nacional vigente (Constitución Nacional, Código General del Proceso y Ley Orgánica de los

²¹ El artículo 59 de la Constitución dispone que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario, estableciendo que sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes de los organismos que detalla, dentro de los que incluye a los del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, *salvo en lo relativo a los cargos de la judicatura*. En consecuencia, los magistrados cuentan con normas estatutarias específicas que contemplan las particularidades necesarias.

Tribunales) (...) los principios esenciales, reglas y virtudes judiciales previstos en el Código Modelo de Ética Judicial constituyen un referente deontológico idóneo para guiar la conducta de los jueces y sus auxiliares, así como para facilitar la reflexión ética sobre los diversos aspectos de la función que desempeñan (...).

A mi entender, el Código referido debe calificarse como «principista», en tanto basa toda la actuación judicial en la idea de los principios como cimientos que la conforman y se erigen como bases del sistema.

En efecto, estas bases resultan la médula del CMIEJ, que establece 13 bloques de principios, los que «ordenan genérica y concentradamente la excelencia judicial», de acuerdo a lo expresado en su exposición de motivos. Tal como se ha señalado, dichos principios

procuran moldear el ideal del mejor Juez posible, se trata, pues, de un repertorio de las exigencias nucleares de la excelencia judicial y, como tales, se pueden proyectar en diferentes “normas o reglas éticas” específicas para determinadas conductas en determinadas circunstancias²².

El CMIEJ consagra así trece bloques de principios, a saber: independencia, imparcialidad, motivación, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad profesional.

Mientras que el término probidad no es acuñado por el CMIEJ como tal, la imparcialidad y la integridad se indican como principios rectores del obrar para quienes se desempeñan en el ámbito objeto de análisis.

Respecto de la imparcialidad, el CMIEJ preceptúa en el Capítulo II de la Parte I:

La imparcialidad judicial tiene su fundamento en el derecho de los justiciables a ser tratados por igual y, por tanto, a no ser discriminados en lo que respecta al desarrollo de la función jurisdiccional. (Art. 9).

El juez imparcial es aquel que persigue con objetividad y con fundamento en la prueba la verdad de los hechos, manteniendo a lo largo de todo el proceso una equivalente distancia con las partes y con sus abogados, y evita todo tipo de comportamiento que pueda reflejar favoritismo, predisposición o prejuicio. (Art. 10).

El juez está obligado a abstenerse de intervenir en aquellas causas en las que se vea comprometida su imparcialidad o en las que un

²² Adriana Sampayo y Mariana Gatti, «Principios consagrados en el CMIEJ», en *Aplicación del CMIEJ en Uruguay* (Coords.: X. Pinto Nerón y M. E. Emmenengger), México: Suprema Corte de Justicia, 2009, p. 66.

observador razonable pueda entender que hay motivo para pensar así. (Art. 11).

El juez debe procurar evitar las situaciones que directa o indirectamente justifiquen apartarse de la causa. (Art. 12).

El juez debe evitar toda apariencia de trato preferencial o especial con los abogados y con los justiciables, proveniente de su propia conducta o de la de los otros integrantes de la oficina judicial. (Art. 13).

Al juez y a los otros miembros de la oficina judicial les está prohibido recibir regalos o beneficios de toda índole que resulten injustificados desde la perspectiva de un observador razonable. (Art. 14).

El juez debe procurar no mantener reuniones con una de las partes o sus abogados (en su despacho o, con mayor razón, fuera del mismo) que las contrapartes y sus abogados puedan razonablemente considerar injustificadas. (Art. 15).

El juez debe respetar el derecho de las partes a afirmar y contradecir, en el marco del debido proceso. (Art. 16).

La imparcialidad de juicio obliga al juez a generar hábitos rigurosos de honestidad intelectual y de autocritica. (Art. 17).

En cuanto a la integridad, el CMIEJ dedica tres disposiciones específicas, que es necesario contemplar:

La integridad de la conducta del juez fuera del ámbito estricto de la actividad jurisdiccional contribuye a una fundada confianza de los ciudadanos en la judicatura. (Art. 53).

El juez íntegro no debe comportarse de una manera que un observador razonable considere gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que presta su función. (Art. 54).

El juez debe ser consciente de que el ejercicio de la función jurisdiccional supone exigencias que no rigen para el resto de los ciudadanos. (Art. 55).

Resulta con claridad que tanto la imparcialidad como la integridad del juez genera confianza y legitima el desempeño de la función jurisdiccional en aras del cumplimiento de la justicia, por lo que las disposiciones del CMIEJ procuran en todo momento concientizar a los operadores judiciales respecto de la gran trascendencia de cada una de sus acciones cotidianas.

En especial, este Código hace hincapié en lo que perciben los terceros sobre la conducta del servidor público, procurando advertir sobre la importancia de ser y parecer en todos los ámbitos pues ello impacta directamente en el concepto de la justicia que se imparte.

V. Ser y parecer en el comportamiento ético: la percepción de la corrupción

Las normas que refieren a la ética pública, tienden a destacar la trascendencia de la exteriorización de la conducta, es decir que las normas atienden a la necesidad de ser y parecer, siendo esta una tendencia a nivel internacional.

De esta forma, no solo se debe ser un servidor independiente, imparcial, honesto, probo, respetuoso, eficaz y actuar conforme a criterios de buena administración, sino que resulta imperioso mostrarse de tal forma en el accionar.

En Uruguay, el denominado «Código de Ética en la Función Pública» dispuesto por Ley 19.823, recoge las siguientes previsiones.

El artículo 13 de la Ley 19.823 refiere a probidad indicando:

El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.

También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las normas de conducta en la función pública.

El artículo 8, literal I, de la Ley 19.823 refiere a imparcialidad, estableciendo que el funcionario público debe:

actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político-partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad.

De las normas transcritas surge que constituye un imperativo el actuar conforme a parámetros de «ser y parecer», poniendo de manifiesto la importancia de la exteriorización de la conducta de los servidores públicos²³.

De esta forma, el servidor público debe ser probo e imparcial pero además debe guardar especial recelo en verificar que la conducta que demuestra sea acorde a dichos principios.

²³ Con anterioridad al dictado del llamado Código de Ética en la Función Pública en el año 2019, en materia de probidad regía en Uruguay una disposición idéntica al actual Artículo 13 de la Ley 19.823. En efecto, se trataba del Artículo 11 del Decreto 30/003 que contenía igual texto, debiéndose destacar que la disposición era de rango reglamentario.

Así, el servidor público debe mostrarse con un obrar recto y se debe abstener de actuar no sólo cuando entiende que la imparcialidad se puede ver comprometida, sino también cuando la situación pueda dar lugar a interpretaciones por parte de terceros de la inexistencia de la neutralidad necesaria.

Cabe señalar que las normas de conducta se vulneran tanto por una acción u omisión que contravenga los deberes funcionales, como por cualquier obrar que brinde la apariencia de estar actuando en contra de las disposiciones imperantes en la materia.

Ello pretende tutelar la imagen de los servidores públicos y en definitiva, la imagen de la Administración Pública toda, por cuanto la exteriorización de la conducta de quienes desempeñan las tareas es la que genera la percepción de la población impactando por ende en la confianza de la sociedad respecto de las organizaciones.

La interrogante que se plantea es cómo deben analizarse las conductas, es decir, qué parámetros deben seguir los servidores públicos al momento de actuar para evitar interpretaciones en sentidos inadecuados.

Al respecto, resulta destacable lo dispuesto por el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, donde, a efectos de acentuar la necesidad no sólo de dar cumplimiento a los requerimientos éticos según la percepción personal del servidor público, sino también desde la perspectiva de los terceros, introduce la figura del observador razonable²⁴.

Así, los funcionarios judiciales al momento de adoptar determinada conducta, deben abstraerse de cualquier situación particular e incluso de sus propios pensamientos personales, posicionándose en el lugar de ese observador razonable.

²⁴ El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial introduce el concepto de observador razonable en los siguientes casos:

a) *Principio de imparcialidad*: Artículo 11: «El juez está obligado a abstenerse de intervenir en aquellas causas en las que se vea comprometida su imparcialidad o en las que un observador razonable pueda entender que hay motivo para pensar así». Artículo 14: «Al juez y a los otros miembros de la oficina judicial les está prohibido recibir regalos o beneficios de toda índole que resulten injustificados desde la perspectiva de un observador razonable».

b) *Principio de integridad*: Artículo 54: «El juez íntegro no debe comportarse de una manera que un observador razonable considere gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que presta su función».

c) *Honestidad profesional*: Artículo 81: «El juez debe comportarse de manera que ningún observador razonable pueda entender que se aprovecha de manera ilegítima, irregular o incorrecta del trabajo de los demás integrantes de la oficina judicial».

Hemos dicho con anterioridad que el observador razonable puede conceptualizarse como «aquel que usando su sana crítica, razón, y sentido común, analiza o examina la actuación del Magistrado»²⁵.

De esta forma, el observador razonable configuraría una aplicación del principio de razonabilidad y sería aquel sujeto común que posee las condiciones de un hombre medio, ajeno a cualquier situación particular, que utiliza su capacidad de discernimiento, examinando la conducta del magistrado, especialmente en lo que refiere a su imparcialidad, probidad, integridad y honestidad profesional.

Si bien dichas normas se aplican únicamente a un sector de servidores públicos (particularmente a los funcionarios judiciales), resulta trascendente lo indicado para advertir la relevancia de la tendencia actual a tener presente la exteriorización de la conducta.

Es menester destacar que este concepto de observador razonable ha sido adoptado por ciertos organismos públicos en sus códigos internos de conducta.

En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto cabe afirmar que la tendencia actual es la de entender que el servidor de que se trate debe actuar de acuerdo a principios éticos imperantes, siendo de vital importancia asimismo irradiar la apariencia de que se actúa de dicha manera, debiendo «ser y parecer».

VI. Vida privada del servidor público e integridad

Un aspecto que merece especial atención refiere a la valoración de conductas de la vida privada del servidor público. De esta forma, cabe preguntarse si podemos concluir que un funcionario es probo, imparcial e íntegro cuando en su vida particular realiza conductas contrarias a dichos principios.

Esa situación adquiere una relevancia singular cuando esas conductas de la vida privada llevan a la condena en sede penal. En primer lugar debemos recordar que la vía penal y la administrativa (disciplinaria) son independientes, pero tal como ha afirmado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en postura que compartimos, «independencia no puede identificarse como indiferencia»²⁶.

25 Paula Ruiz-Díaz y Ximena Pinto Nerón, «El concepto de observador razonable», en *Aplicación del CMIEJ en Uruguay* (Coords.: X. Pinto Nerón y M. E. Emmenengger), México: Suprema Corte de Justicia, 2009, p. 96.

26 Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n.º 330/2019 del 28 de mayo de 2019. En dicho caso, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (Ancap) destituyó a un funcionario que fue condenado por la justicia penal por ineptitud moral, en relación con hechos de su vida privada.

De esta forma, lo que suceda en una de las vías puede repercutir en la otra, siendo que en gran cantidad de casos las condenas ante la tipificación de delitos obedecen a conductas desarrolladas en el ámbito de la vida privada del servidor público.

Sin pretender agotar la temática²⁷ y ciñéndonos exclusivamente a la incidencia en la función pública de los actos de la vida privada de los servidores públicos, cabe señalar que existen múltiples casos donde la Administración a la que pertenece el funcionario, luego del procedimiento disciplinario pertinente, dispone la destitución por ineptitud.

Al respecto, el TCA ha afirmado que:

(...) cuando hay actos de la vida privada, que si bien pueden no guardar relación directa con la función pública, son claramente demostrativos de la falta de aptitud moral del funcionario, resultan igualmente reprochables en sede administrativa. Al funcionario público le es exigible el mantenimiento de un mínimo de decoro en su vida privada, acorde con su investidura. Como enseña SAYAGUÉS LASO: “...las obligaciones de los funcionarios se extienden en algunos aspectos a su vida privada, pues deben guardar en ésta un mínimo de decoro y dignidad compatible con su investidura pública” (SAYAGUÉS LASO, Enrique: “Tratado de Derecho Administrativo”, T. I, FCU, Montevideo, 1998, pág. 261).

En el caso del actor, ese mínimo de decoro no se ha mantenido por los actos delictivos cometidos de su vida privada, que son los merecedores de reproche administrativo por falta de idoneidad. Tal como se resalta en el informe de la instrucción sumarial, las conductas por las cuales resultó condenado en sede penal son demostrativas de falta de aptitud moral, en tanto se trata de hechos contrarios al decoro y la dignidad que corresponden a la investidura pública que ostentan los funcionarios públicos” (sentencia No. 285/2013).

27 Un asunto relevante lo constituye el impacto en la vía administrativa de lo ocurrido en materia penal. Sin perjuicio de las enseñanzas tradicionales de la doctrina, entre las que se destaca las del profesor Enrique Sayagués Laso, entiendo que luego de la vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP), deben revisarse algunas de las conclusiones a las que en general se arriba. No obstante, dicho aspecto no se abordará en esta instancia por exceder el objeto de la presente ponencia. Empero, a los solos efectos de advertir las múltiples implicancias que genera el nuevo CPP, cabe considerar lo señalado por el Dr. Ignacio Montedeocar quien afirma que por ejemplo en los acuerdos reparatorios previstos en los Artículos 393 y siguientes del CPP, los que constituyen una vía alternativa que supone la formalización del imputado, se deberá considerar que «a esta altura de las actuaciones penales no existe plena prueba respecto de los hechos que el MP le imputa a esa persona. Sin embargo, ello no implica que la Administración se vea impedida de atribuir responsabilidad al funcionario en el ámbito administrativo, lo que perfectamente podrá realizar en virtud de la independencia existente entre ambas materias (administrativa y penal) (...)» (Ignacio Montedeocar, *Código del Proceso Penal*, Montevideo: FCU, 2020, p. 438).

Este deber guarda estrecha relación con lo que la doctrina ha dado en llamar el deber de observar buena conducta civil y moral, con fundamento en que su infracción repercute en el buen nombre e imagen de la Administración (Cf. Felipe Rotondo, “Manual de Derecho Administrativo”, 8a Edición, p. 215 y Rubén Flores Dapkevicius, “Funcionarios Públicos”, La Ley Uruguay, p. 99 a 100)” (Cf. Sentencia No. 139/2020). Esta Corporación ha expresado que: «La necesidad de dignificar el ejercicio de la función pública exige, en todos los órdenes y jerarquías, una conducta totalmente ajustada a los deberes y obligaciones que impone el Estatuto correspondiente; y, en la vida privada, la observancia de un comportamiento adecuado, lo que no sucede cuando graves desarreglos de conducta invaden el terreno de la ilicitud penal y se proyectan, inexorablemente, sobre la actividad pública u oficial del funcionario inculcado» (Cf. Sentencia No. 139/2020, remitiéndose a sentencia No. 311/1997)²⁸.

De esta forma, el TCA entiende que las conductas que se desarrollan en la vida privada pueden repercutir en su aptitud para desempeñarse como servidor público, lo cual debe compartirse.

En efecto, si bien no todo lo que ocurre en la vida privada impacta en la función pública, existen conductas que resultan incompatibles con la investidura pública, no demuestran idoneidad y aptitud para el desempeño de función pública, y por tanto no son dignas ni compatibles con el elevado valor que genera el prestar servicios por y para la sociedad toda.

Por otra parte, debemos considerar la existencia de conductas de la vida cotidiana, mundanas, que pueden generar un impacto en la función pública e incluso en la imagen de la Administración. En este sentido, existen múltiples ejemplos, siendo uno de actual trascendencia la participación de los servidores públicos en sus redes sociales personales.

Este aspecto es analizado en diversos foros. En ese sentido, la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, a solicitud de la Suprema Corte de Costa Rica emitió un dictamen el 30 de noviembre de 2015 sobre el uso de las redes sociales específicamente por parte de los jueces.

En el dictamen referido se concluye que:

Los Jueces tienen los derechos que asisten a todas las personas, pero esos derechos pueden ser restringidos en resguardo de la función jurisdiccional.

Las redes sociales no están expresamente contempladas por el CE ni puede entenderse que están en sí mismas prohibidas. Sin embargo, al ser un instrumento de comunicación que permite transmitir contenidos, no deben éstos vulnerar los principios consagrados en el CE.

²⁸ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n.º 901/2022 del 8 de diciembre de 2022.

El uso de las redes sociales de manera adecuada, se constituye en un elemento útil para la difusión de propósitos institucionales y personales legítimos; siempre que el juez se ajuste a los deberes previstos en el CE.

El Juez que se incorpora a una red social no solamente debe evitar manifestaciones que importen incumplimiento de los deberes previstos en el CE sino que debe evaluar la posibilidad de que sus manifestaciones queden fuera de su capacidad de disposición y sean manipuladas fuera del plan de comunicación originalmente previsto^{29 30}.

Al respecto se emitieron también recomendaciones:

El Juez, cualquiera que sea el lugar que ocupe en la jerarquía, debe compenetrarse de las características y alcance de la red y de los términos del convenio con el proveedor que consiente al adherir a ella. Debe evaluar la significación del propósito que persigue al ingresar y su posibilidad de mantener las comunicaciones dentro de lo permitido por el CE.

Es necesario que los Poderes Judiciales contemplen la posibilidad de brindar, por medio de escuelas judiciales y otros centros de capacitación, enseñanza adecuada para familiarizar a los servidores de la Justicia con las características y posibilidades de cada red social y sus implicancias éticas. Especial énfasis cabe poner en el alcance potencial de las redes y la escasa o nula posibilidad de quien participa de ellas de restringir la comunicación de los datos, opiniones o perfiles, que ingrese a la red.

El Juez debe evaluar el significado que tiene admitir o no admitir a una persona a su universo de contactos en el marco de una red social, restringiendo de manera absoluta cualquier comunicación con aquellas personas que como partes o como abogados y otros profesionales de la justicia litiguen en un asunto del que en ese momento esté conociendo el juez.

En caso de abrir perfiles en redes sociales, evaluar las potenciales consecuencias de identificarse como juez, y en el caso de que sucediera por causas ajenas a su voluntad, tener siempre presente la responsabilidad que impone el cargo de juez.

Asegurarse que se conoce con quiénes se comparte la red, a menos que su uso no dé signos de familiaridad entre las personas conectadas.

29 Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, Segundo dictamen, de 30 de noviembre de 2015, sobre el uso de las redes sociales por los jueces. Consulta de la Suprema Corte de Costa Rica. Ponente: Comisionado David Ordóñez Solís. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/CIEJ/Dictamenes/?vgnnextlocale=es&startAt=15&pag01=2>

30 Al referir a CE, se alude al Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial.

Tener presente que toda comunicación, especialmente la escueta o fuera de contexto, puede dar lugar a una desinteligencia impensada para el emisor³¹.

De esta forma, surge que la utilización de redes sociales en la vida privada no resulta absolutamente intrascendente respecto de la función que se ejerce. En efecto, las manifestaciones públicas a través de redes sociales pueden repercutir en el servidor público e incluso en la imagen del organismo público al que se pertenece.

Si bien el pronunciamiento transcripto alude al desempeño de los jueces, este tema debe analizarse con cualquier servidor público, siendo que incidirá en la dilucidación del problema la investidura, la jerarquía y el tipo de función que se desempeña.

De todos los temas analizados precedentemente, podemos concluir que lo ocurrido en la vida privada no resulta inocuo en la función pública, por lo que debe efectuarse un análisis caso a caso en forma ponderada y razonable, respetando los principios del derecho disciplinario, que permitan concluir la incidencia de lo privado en el desempeño público.

VII. Junta de Transparencia y Ética Pública

1. Ubicación institucional y cometidos

La Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep) fue creada por el artículo 4 de la Ley 17.060, bajo el nombre de Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (Junae).

Dicho organismo se creó como un órgano con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, actuando bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

Posteriormente, el artículo 334 de la Ley 17.296, dispuso la creación de la Unidad Ejecutora 022, «Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado», en el Inciso 11, «Ministerio de Educación y Cultura».

En definitiva, la Junta consistía en un órgano que integraba el sistema orgánico Poder Ejecutivo, que posteriormente, por imperio de lo establecido en el artículo 302 de la Ley 18.362 del 6 de octubre de 2008 cambió su denominación, adquiriendo el nombre Junta de Transparencia y Ética Pública, siendo conocida por su acrónimo Jutep.

³¹ Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, segundo dictamen, de 30 de noviembre de 2015, sobre el uso de las redes sociales por los jueces.

Se discutió por muchos años la ubicación institucional deseable para la Junta de Transparencia³², siendo que luego de varios análisis realizados al respecto, por Ley 19.340 de 28 de agosto de 2015 (art. 1), se dispuso:

Créase la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) como servicio descentralizado, que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura y tendrá independencia técnica en el ejercicio de sus funciones.

El organismo que se crea sustituye a la unidad ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura” y tendrá los cometidos, atribuciones y organización que esta ley determina.

La JUTEP es persona jurídica y se domiciliará en Montevideo, pudiendo establecer dependencias en el resto del país.

De esta forma, *desde el 1 de enero de 2016, la Jutep comenzó a funcionar como servicio descentralizado*, por lo que integra la estructura de descentralización por servicios en nuestro país.

El artículo 5 de la Ley 19.340 dispuso que la dirección y administración de la Junta será ejercida por un directorio integrado por tres miembros rentados: un presidente, un vicepresidente y un vocal, designados por el presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada siempre por tres quintos de votos del total de componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral.

La Ley 19.340, en su artículo 2, establece los cometidos de la Jutep remitiendo en ciertos aspectos a la Ley 17.060. De esta forma, los cometidos principales que establece la normativa son los siguientes:

a) Asesoramiento a nivel nacional en materia de los delitos contra la Administración Pública (Título IV, excluyendo los Capítulos IV y V del Código Penal) y contra la economía y la hacienda pública (Título IX del Código Penal), que se imputen a alguno o algunos de los funcionarios públicos enumerados en los Arts. 10 y 11 de la Ley N° 17.060, y demás obligados.

b) Asesoramiento a los órganos judiciales con competencia penal, emitiendo opinión dentro del marco de su materia, cuando el Poder Judicial o el Ministerio Público lo dispongan.

³² Es menester destacar que la ubicación institucional que debía tener la Junta se discutió desde antes de su creación por Ley 17.060, siendo que en dicha instancia se manejó la posibilidad de que integrara el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, o incluso, el Tribunal de Cuentas.

En cuanto a esta función de asesoramiento, la Jutep actúa como auxiliar de la justicia penal, siendo que la normativa dispone que será de aplicación lo establecido en la Sección V, Capítulo III, Título VI, Libro I del Código General del Proceso.

c) Obtención y sistematización de todas las pruebas documentales que de existir fueran necesarias para el esclarecimiento de las denuncias hechas sobre comisión de delitos incluidos en el texto de la Ley N° 17.060, toda vez que el órgano judicial competente o el Ministerio Público así lo disponga.

La normativa establece que la Junta dispondrá de sesenta días para el cumplir con dicha tarea, pudiendo solicitar al juez, por una sola vez, la prórroga del plazo, la que será concedida siempre que exista mérito bastante para ello, por un máximo de treinta días. Se prevé que vencido el plazo o la prórroga en su caso, la Jutep remitirá al órgano al que legalmente corresponda recepcionar los antecedentes reunidos, los que serán acompañados por un informe explicativo de la correlación de los mismos con los hechos denunciados.

d) Promoción de normativa, programas de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia de la gestión pública.

A efectos de cumplir dicho cometido, la Jutep debe capacitar a funcionarios públicos en materia de aplicación y difusión de las normas de conducta en la función pública. En ese sentido, la Junta tiene el cometido de capacitar en aras de formar a los servidores públicos en la materia, así como de dar a conocimiento las normas de conducta en la función pública vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

e) Ejercer la función de órgano de control superior con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

El artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, bajo el acápite «Medidas Preventivas», establece que los Estados parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de los propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

En cumplimiento del compromiso asumido, nuestro país determinó que será la Junta de Transparencia y Ética Pública el órgano que desempeñe la función de órgano de control superior.

f) Relacionamiento con Organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de su competencia.

En este aspecto, la Junta tiene a su cargo la interacción con los organismos internacionales relacionados con asuntos relativos a prevención, detección, represión o erradicación de la corrupción. De esta forma, representa al Uruguay ante los Mecanismos de Seguimiento previstos en las Convenciones Internacionales en la materia, a los que nuestro país ha adherido, tales como Mesicic.

g) Auxiliar de la Asamblea General y/o de las Juntas Departamentales en los casos de observaciones caratuladas como de urgente consideración por parte del Tribunal de Cuentas, en los casos en que la Presidencia de uno de esos órganos lo requiera.

En dichos casos se prevé que la Junta tiene amplias facultades de auditoría e investigación y actuará con autonomía técnica. Dicho cometido se encuentra establecido en el art. 126 del Tocaf³³.

En estos casos la Junta debe emitir un dictamen técnico para lo cual cuenta con un plazo máximo de cuarenta días hábiles, salvo solicitud expresa de prórroga, siendo que dicho informe se remitirá a la Asamblea General, y de corresponder al Poder Judicial.

h) Asesoramiento a la Administración Pública en aspectos referidos a la aplicación de las normas de conducta en la materia.

El artículo 43 de la Ley 19.823, bajo el acápite «Consultas», dispone:

En el ejercicio de la potestad disciplinaria, los organismos cuyos funcionarios se encuentran alcanzados por esta ley podrán recabar la opinión de la Junta de Transparencia y Ética Pública, en cuyo caso, para apartarse del dictamen que esta emita, deberá procederse en forma fundada.

Los jerarcas de dependencias públicas, previo al dictado de las pertinentes decisiones administrativas, podrán dirigir directamente a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) los pedidos de asesoramiento y aclaraciones relativos a la aplicación de la presente ley que estimen necesarios, adjuntando informe de la asesoría jurídica de su respectivo ámbito orgánico.

Dentro de los treinta días de recibido el asesoramiento o la opinión solicitada a la JUTEP, los jerarcas de las dependencias públicas deben informar a esta sobre la resolución adoptada en cada caso.

i) Recepción, gestión y conservación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos, establecidas en la Ley N° 17.060.

La Jutep tiene a su cargo aplicar el régimen de declaraciones juradas de bienes e ingresos, lo que constituye una tarea de gran trascendencia.

³³ Fuente: artículo 51 de la Ley 18.834.

2. Rol de la Jutep en la lucha contra la corrupción

Los cometidos asignados a la Junta de Transparencia y Ética Pública resultan por demás trascendentes a efectos de combatir la corrupción, debiéndose destacar la importancia de las tareas de asistencia técnica a la justicia penal, el asesoramiento a la Administración Pública, la participación a nivel internacional (fundamentalmente ante los mecanismos de seguimiento), la instrumentación del sistema de declaraciones juradas de bienes e ingresos de los servidores públicos, y la capacitación y difusión en la materia.

En este último aspecto, cabe resaltar el impacto de la capacitación que se imparte a los servidores públicos. En efecto, el conocimiento de las normas por parte del personal de la Administración, conllevó a que se plantearan una mayor cantidad de dudas respecto del obrar diario.

Al respecto, es menester tener presente lo indicado en la memoria de 2015 de la Junta, donde se expresa que en dicho año se procesaron 10 consultas formuladas por organismos estatales y 4000 provenientes de jerarcas y otros funcionarios, las que versaron en general sobre el empleo de buenas prácticas administrativas, aplicación de normas de actuación e identificación de posibles conflictos de intereses, señalándose que «el aumento significativo de consultas de la Administración mostró estar relacionado con la mayor frecuencia y cobertura de los cursos de capacitación»³⁴.

Por consiguiente, se entiende que resulta imprescindible capacitar, pero no solo a los servidores públicos, sino también a los ciudadanos en general, a los efectos de crear una concepción de la ética pública, que redundará en beneficio de la comunidad toda. Así, es necesario capacitar e instruir a la población toda, desde las primeras etapas de formación, en materia de ética de los servidores públicos, en tanto ello ayudará a contribuir a la formación de la conciencia popular y a poner el tema en debate, generando la discusión y el intercambio de ideas, fortaleciendo la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

De esta forma, la capacitación resulta de imprescindible implementación, debiéndose advertir en los programas de formación sobre ética pública, acerca del flagelo de la corrupción, brindando herramientas para que tanto los servidores públicos como la población sean conscientes del alcance de la configuración de figuras tales como el nepotismo o el favoritismo para retribuir una ayuda brindada o a otorgarse en el futuro, entre otras múltiples acciones que, de producirse, afectan la integridad del obrar público.

Respecto del sistema de declaraciones juradas, cabe señalar que el mismo se encuentra en constante avance, en tanto a nivel normativo se

³⁴ *Memoria Anual de la Jutep*, 2015, p. 12.

introducen variantes en diversos aspectos, como ser respecto de la inclusión de nuevos funcionarios obligados.

Para concluir, corresponde indicar que el rol que desempeña la Junta de Transparencia y Ética Pública en materia de ética pública resulta indiscutible. Su carácter de órgano de control hace que configure una institución imprescindible en un Estado de Derecho, donde los servidores públicos deben cumplir con altos estándares éticos, en tanto conforman la imagen de la Administración Pública.

Su actuación procura prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, a los efectos de lo cual resultaría necesario un mayor relacionamiento con los restantes órganos de control del Estado uruguayo. Debe destacarse los avances en cuanto a su desarrollo institucional, siendo que pasó de integrar el sistema orgánico Poder Ejecutivo a tener en la actualidad la naturaleza jurídica de Servicio Descentralizado, teniendo por tanto, mayor autonomía.

Los desafíos que la Junta debe emprender en el mundo actual, son vastos. Resulta imperioso incrementar el conocimiento por parte de la sociedad en cuanto a la realización de sus cometidos, de manera de fortalecer la conciencia ética en los servidores públicos y en la población en general.

VIII. Reflexiones finales

La probidad e imparcialidad constituyen pilares para conformar la integridad en la función pública. En ese sentido, se trata de deberes de los funcionarios públicos a la vez que se erigen como verdaderos principios de la ética pública.

Como hemos indicado, es posible referir al derecho humano a la ética pública y a vivir en un ámbito sin corrupción, lo que debe garantizarse en todo Estado de Derecho.

Ello por cuanto el Estado en sí goza de autoridad, la que ejerce a través de su poder con el fin de lograr la libertad de la población que se encuentra en su territorio.

El interés general lo persigue el Estado en su actividad, mediante el desempeño de quienes imparten tareas en el ámbito público. De esta forma, los funcionarios o servidores públicos son «el Estado vivo» ante los ojos de la población.

Es por ello que el obrar de los agentes públicos en parámetros de cumplimiento de los valores que exige la ética pública, resulta ineludible.

Diariamente se discuten aspectos de la temática objeto de análisis. No existe un solo día en que no surja alguna noticia que directa o indirectamente se vincule con los valores en el sector público. Y es que la ética pública tiene un carácter transversal que hace que absolutamente todo lo que pasa en el sector público se encuentre imbuido de aspectos vinculados

al obrar correcto de los funcionarios públicos, a los que la sociedad les exige no sólo ser idóneos, eficaces y eficientes, sino que les requiere dedicación, esmero, empatía y compromiso.

Esto nos debe interpelar a todos por cuanto es tarea de todos el buscar que cada día la vara ética sea la más alta en la función pública, así como debemos lograr conformar la imagen del servidor público en ese mismo sentido.

Para lograr el propósito planteado, no basta con tener normas jurídicas. En efecto, cabe destacar que si bien las mismas son fundamentales, si no van acompañadas de un efectivo cumplimiento, lejos de proporcionar un marco adecuado que brinde certeza jurídica, se genera un descrédito a nivel social que es difícil soslayar.

Es menester indicar que el incumplimiento de normas sin que existan medidas o se dispongan las sanciones correspondientes, genera la cultura del «nada sucede» o «igual no pasa nada», lo que contagia conductas negativas y produce desconfianza a nivel social, generando en el seno interno de la Administración desmotivación en quienes sí cumplen las exigencias ya que se conforma el sentimiento de que todas las conductas (las buenas y las malas), valen por igual.

La probidad y la imparcialidad se encuentran juridizados como deberes, principios y valores. Pero ello no basta. Deben darse en los hechos, por lo que es necesario generar hábitos que lleven a la excelencia.

Lograrlo es un desafío al que nos enfrentamos a diario, siendo menester recordar que como decía Aristóteles: «Somos lo que hacemos día a día. De modo que la excelencia no es un acto, sino un hábito».

Referencias bibliográficas

- Delpiazzo, C. E. «Exigencias éticas que imponen las actuales transformaciones del derecho administrativo», en *Revista de Derecho*, Vol. 20, n.º 39, Montevideo, 2021. <https://doi.org/10.47274/DERUM/39.6>.
- Delpiazzo, C. E. «La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados», en *Revista de Derecho, Segunda Época*, año 9, n.º 10, 2014.
- Delpiazzo, C. E. «Probidad administrativa», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023.
- Durán Martínez, A. «Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo», en *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo: AMF, s/d.

- Durán Martínez, A. «Corrupción y Derechos Humanos», en *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*, Montevideo: AMF, s/d, pp. 147-167.
- Durán Martínez, A. «Improbidad del funcionario público». *Jornadas de DGI*. <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload%3F2,4,1285,O,S,0,27940%253BS%253B1%-253B108,+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=uy&client=safari>.
- Durán Martínez, A. *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley, 2012.
- González Pérez, J. «La ética en la Administración Pública», *Cuadernos Civitas*, Madrid: Civitas, 1996.
- Ivanega, M. «Efectividad del control en la lucha contra la corrupción», *Circular Letter No. 149*, RAP, 2011.
- Jutep. *Memoria anual*, Montevideo, 2015, p. 12. <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/informe-anual-2015-0>
- Pinto Nerón, X. «Integridad de los servidores públicos: imparcialidad y probidad en el obrar», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.^a edición, s. f.
- Rodríguez-Arana, J. «Sobre ética pública en la Administración Pública», en *ADA Tomo IX*, s/d, pp. 59-73.
- Rotondo, F. «Normas de conducta en la función pública», en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo X, Montevideo: FCU, año, pp. 192-196.
- Ruocco, G. «La buena administración: un antídoto contra la corrupción», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023.
- Ruocco, G. «Marco jurídico de la corrupción en el sector público uruguayo», en *Derecho Público, integración y tecnologías* (Coords.: M. Galli Basualdo y P. Schiavi), Montevideo: La Ley, 2021.
- Saettone, M. «La ética en la función pública: garantía del Estado de Derecho», en *Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo* (Coord.: C. Delpiazzo), Montevideo: FCU, 2012.

Bibliografía

- Arriaga, C. «Función pública y corrupción», en *Revista de Derecho Público*, n.º 30, Montevideo: FCU, s/d, pp. 73-90.
- Balbela de Delgue, J. «Los derechos humanos amenazados por la corrupción», en *X Coloquio de Derecho Público*, Montevideo: FCU, s/d, pp. 151-159.
- Cajarville, J. P. *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo II, Montevideo: FCU, 2007.
- De Zan, J. *La ética, los derechos y la justicia*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- Delpiazzo, C. E. «Transparencia en la contratación administrativa», en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, Montevideo: FCU, 2005.
- Delpiazzo, C. E. *Derecho Administrativo Uruguayo*, México: Porrúa, 2005.
- Emmenenger, M. E., Pinto Nerón, X. (Coords.). «Aplicación del Código Modelo Iberoamericano de ética judicial en Uruguay», en *Cuadernos Serie Ética Judicial* n.º 18, 2009.
- Gordillo, A. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte General), Buenos Aires, 4.ª ed., 1997.
- Guichot, E. «Transparencia en la Administración», en *El Cronista del Estado Social y Democrático del Derecho*, España. 2012.
- Iglesias Río, M. Á., Arnáiz, T. «Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Décimo Año, Tomo II, Konrad Adenauer, 2004, pp. 905-936.
- Javier, J. «Las normas de conducta en la función pública. El Decreto 30/003 y otras normas aplicables», en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, Montevideo: FCU, 2005.
- Klitgaard, R. *Controlando la corrupción*, La Paz: Quipus, 1990.
- Ledesma, G. «Pautas para detectar la corrupción en el sector público», en *Control de prácticas abusivas en el nuevo milenio*, Konrad Adenauer: s/d.
- Malet, M. *La Corrupción en la Administración Pública*, Montevideo: Ed. Carlos Álvarez, 1999.
- Pinto Nerón, X. «Declaraciones Juradas en Uruguay», en *Memoria Anual de la Junta de Transparencia y Ética Pública*, 2014.
- Pinto Nerón, X. «Ética en la contratación pública», en *Revista de Contrataciones Públicas* n.º 3, 2020, Buenos Aires: Editores Argentina, 2020.

- Pinto Nerón, X. «Ética en la contratación pública», en *Revista Liberlex, Cuadernos Críticos del Derecho*, n.º 2, España: Aletheia, 2015.
- Pinto Nerón, X. «Junta de Transparencia y Ética Pública», en *Control estatal sobre entidades públicas y las instrumentales de Derecho Privado*, 2017.
- Pinto Nerón, X. *Contratación Pública y Libre Competencia*, Montevideo: FCU, 2023.
- Pinto Nerón, X. *La Contratación Pública y el sistema nacional anticorrupción*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020.
- Rodríguez-Arana, J. *Ética, Poder y Estado*, Buenos Aires: RAP.
- Ruiz-Díaz, P., Pinto Nerón, X. «El concepto de observador razonable», en *Aplicación del CMIEJ en Uruguay* (Coords.: X. Pinto Nerón y M. E. Emmenengger.), México: Suprema Corte de Justicia, 2009.

