

DEONTOLOGIA Y PRAXIS DE LA GESTION PUBLICA

Por: Javier Tafur González-Abogado
Penalista, Exdirector del Instituto de
Criminología de la Universidad
Santiago de Cali.

Deseo iniciar esta charla con el viejo rótulo de mis clases de Deontología en la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

Por Deontología entendemos el deber ser de las normas; a lo que apuntan los valores de una comunidad en un momento dado y, en nuestro caso, lo que queremos con el título de esta conferencia y el contenido de la misma, no es otra cosa que traer como tema de reflexión, precisamente la conformación del Marco Jurídico, el cual debe acatar el funcionario, pues regula el ejercicio de sus actividades.

Titulo muy abstracto para algo tan concreto como es el transcurrir de la cotidianidad del funcionario en sus actividades; pero esta es precisamente la razón de ser de esta charla: **hacer de la práctica diaria del empleado público un objeto de estudio.**

- ¿Cuál es el propósito?
- Podría decirse que ver lo que la proximidad nos impide ver, porque la familiaridad de nuestro quehacer permanente no nos permite dudar de él.

Las reflexiones que a continuación expondré tienen, pues, este objetivo de carácter sico-sociológico, estudiado por la criminología.

Hago énfasis en este aporte interdisciplinario, al concurso de la sicología y la sociología, porque estas dos ciencias continuamente están recogiendo hechos de relevancia jurídica que tienen implicaciones de carácter penal.

Para decirlo de una manera más llana: quien presta sus servicios a la Administración Pública debe ser consciente de los riesgos a los que lo expone su propia personalidad y la idiosincrasia de nuestro ser colectivo.

Volvemos a lo mismo; la anterior afirmación parece decir mucho y en generalidad no concreta nada...

Concretar los alcances de esta afirmación es el contenido de mi intervención.

La mayoría de los delitos de los cuales se acusa a los empleados que prestan sus servicios a la Administración Pública, tiene que ver, generalmente, con factores sicosociales; por ello si identificamos algunos de ellos, creemos que estamos contribuyendo a una sana comprensión del problema y dando elementos para desarrollar de una mejor manera las funciones inherentes a cada cargo.

En efecto, es proverbial en el mundo entero nuestro "*tropicalismo*". Pero, ¿qué significa tropicalismo? Es un término que comporta a veces sentidos peyorativos y otros positivos. Veamos unos cuantos ejemplos: por la primera acepción, se sugiere que somos poco profundos, poco rigurosos, algo indolentes, indiferentes, y una serie de sinónimos que describen un perfil en el que ciertamente nos reconocemos, con algunas excepciones.

Con relación al sentido positivo de éste término encontramos que se lo emplea para designar nuestra alegre manera de ser, descomplicada, informal y festiva..., cuando en otras latitudes el ser humano vive reducido a un espacio vital infranqueable, con miedo incluso de hablarle a sus congéneres. Es por ello que esta tierra atrae, a pesar de todos sus riesgos, a mucho extranjeros y aquí permanecen hasta el final de sus días.

Dentro de este perfil esquemático, con todas las limitaciones de su generalización, es que quiero lo esencial de esta reflexión.

La persona llega a desempeñar su cargo y se toma la investidura que comporta de una manera más que natural, casi liviana, casi ajena sin comprometerse a ella, trivial, casi etérea... La investidura parece que no existe, que no tiene consistir; lo que existe es el puesto, el sueldo y el trabajo que se debe realizar.

Esta actitud de no asunción de la investidura, también lo hace minimizar los riesgos, y es resultado de la manera como se comporta el medio; se trata, pues, no propiamente de un comportamiento individual sino social, que en términos Durkheim podríamos identificar "*como ciertas manera de ser, sentir, obrar y reaccionar, externas al individuo pero dotadas de cierta coacción en cuya virtud se imponen a él*". Y por eso, por ser social, el individuo reproduce ciertos comportamientos y conductas de la "*acción social*"..., algunos de los cuales finalmente terminan siendo penalizados.

Dentro de este seminario se están analizando algunas conductas las cuales el legislador ha previsto como reprochables y sancionable; me refiero a la Falsedad Documental, al Peculado, al Prevaricato, a la Violación de Régimen de Contratación, al Abuso de Autoridad.

Con relativa frecuencia llegan a los Despachos Judiciales y a las oficinas de los abogados, casos en los cuales los protagonistas nunca creyeron que estaban actuando dentro de una ilicitud, y esto, porque el medio parecía proteger al funcionario de que todo estaba en orden, o podría ponerse en orden.

Las posibilidades de ocurrir en un peculado por destinación diferente, son muchas; con frecuencia, el funcionario pierde de vista la exigencia del artículo 136 del C. Penal, y cree que por utilizar el bien a los dineros para desarrollar tareas de la Administración con fines benéficos la conducta sería atípica. Luego, cuando tiene que soportar la denuncia, reconoce que era otra la destinación que le correspondía, que son normas de estricto cumplimiento y que se dejó llevar de determinada eufonía, vehemencia, influencia o compromiso con el plan que ejecutaba. Pero debe admitir que tal conducta se encuentra prevista como reprochable en la norma que hemos citado. Pero debe admitir que tal conducta se encuentra prevista como reprochable en la norma que hemos citado.

Otro ejemplo de circunstancias que generan un elevado número de denuncias, es cuando se requiere algún documento que exige para su expedición requisitos previstos, como condición de la misma, pero se entrega sin satisfacer dichas exigencias, porque el funcionario conoce al solicitante o cree o espera que este a posteriori cumpliera con ellas. La certificación del lleno de los requisitos, cuando no lo está, puede dar lugar a conductas típicas tales como falsedad, peculado, prevaricato, según el caso. Lo que este ejemplo quiere ilustrar es el comportamiento poco riguroso por parte del funcionario que eventualmente puede subsumirse en una norma penal.

Si comentábamos en los inicios de esta charla sobre “*el tropicalismo*”, es porque aquí se concreta esa disposición nuestra, proclive a realizar las cosas con poco cuidado y rigor. De otra parte los numerosísimos problemas que afectan la vida del país parecen contribuir a restarle importancia al cumplimiento de algunos requisitos, haciéndonos perder de vista que contribuimos al desorden generalizado de nuestra vida ciudadana. Y está nuestra dependencia histórica al papeleo y al engaño, en lo cual quedamos todavía más enredados. No son raras las presiones de los grupos políticos, de los copartidarios, buscando encontrar prebendas que la mayoría de las

veces es la exoneración del cumplimiento de algún requisito, haciéndose el funcionario encargado de exigirlo, “*el de la vista gorda*”.

Después, cuando viene el correspondiente control, cuando cambian las situaciones de poder, se encuentran todas aquellas faltas que cometió el amiguismo, el facilismo y la falta de claridad en el cumplimiento del cargo.

“*Una vez colorado y no mil descolorido*”, es el refrán aplicable en estos casos. El cargo es algo más que un puesto... Y las funciones algo más que la práctica cotidiana que las realiza.

Estas palabras que más de uno creerán innecesarias dentro de un seminario jurídico, apuntan es a eso, a sensibilizar y a alertar sobre nuestras debilidades tropicales.

La casa es distinta cuando alguien, tiene el ánimo calculado para delinquir. En esta charla no me ocupó de ellos.

Quiero es llamar la atención sobre aspectos en los cuales con más frecuencia de la deseada, numerosos funcionarios caen al no respetar y hacer respetar la investidura, porque actúan de manera complaciente en el contexto tropical de nuestro entorno.

En un contexto permisivo rápidamente aparece la picardía y la viveza, tan apreciada en nuestro medio.

Si bien existen aplicaciones históricas y sociológicas que dan cuenta de esta “*viveza*”, relacionados con las dificultades de las culturas dominadas en la lucha por sobrevivir, y por ello propiciada, tolerada o encubierta, lo cierto es que ella esta cercana tanto a la creatividad y recursividad legítimas, que ofrecen salidas alternativas, como a la transgresión de la normatividad.

Como sostenía Guiseppe Maggiore al ocuparse del dolo civil y el dolo penal, la distinción que se hace es solamente de grado “*no de naturaleza*”. Afirmaba este autor italiano “*todo fraude civil puede convertirse en penal, si alcanza grado de peligrosidad en el orden jurídico*” (Fernando Quiceno C. Penal, 190, pág. 626). Esta postura es compartida por Carnelutti, Manzini, Litz y otros.

Por nuestra parte queremos subrayar el peligro que entraña la viveza tan ligada a la valoración positiva que hacemos de las personas, al punto que el ciudadano aconductado y correcto pasa por “*pendejo*”.

Vivimos dentro del “*Eclípsede la conciencia moral*”, como llamó Otto Morales Benítez este apartarse paulatino y creciente del respeto por los valores, tal vez porque derivados de otras épocas, ya no corresponden a las nuevas realidades sociales, y la dinámica del cambio social los subvierte y sustituye creando una inestable e inasible ideología en la conciencia de la gente, en su imaginación, en su axiología.

Es posible encontrar múltiples ejemplos de este paso de gradientes de la viveza al delito.

Una mirada al uso de las vías públicas nos ilustra elocuentemente lo que decimos: Quien usa normal y prudentemente las vías pasa por lerdos; se cree que nunca llega a su destino. El vivo, el que comete varias infracciones por segundo, ese adelanta en la guerra por los centímetros, y ciertamente avanza más porque, lamentablemente, la violencia es eficaz y produce resultado... así sean nocivos. Al final puede que se encuentre la muerte propia o se cause la ajena... Este evento va incluido en el riesgo asumido por el patrón machista que alimenta y estimula la viveza.

Poner en evidencia esta contradicción es uno de los mejores logros de la campaña publicitaria de la Alcaldía de Cali, al recordarnos los episodios tan cotidianos del “*vivo Bobo*”.

En el caso del funcionario esta permisividad y la actitud complaciente a la viveza constituye el primer paso del “*Iter Criminis*”, pues de alguna manera refuerza la decisión de infringir la norma.

En la Administración Pública el buen amigo, el buen funcionario no es el que conciente en burlar el cumplimiento de las formalidades y requisitos sino el que para, y hace ver, que la mejor inversión para la tranquilidad personal y social es actuar conforme a derecho.

La viveza, en fin, es el esguince y la permisividad a lo cual es tan proclive nuestra idiosincrasia, fuente de graves errores que pueden hacer desgraciada nuestras vidas.