



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE  
FACULTAD DE DERECHO  
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

## LÍMITES Y ALCANCES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS MUNICIPIOS

MAGÍSTER EN DERECHO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y CONTROL  
2019-2020

**Alumno:** Luis Felipe González Reyes  
(correo electrónico: [Luisfegonzar@gmail.com](mailto:Luisfegonzar@gmail.com))

**Profesor guía:** Arturo Onfray Vivanco

Santiago, Chile

2020

## ÍNDICE

Resumen.....	3
Palabras Clave.....	3
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO: Generalidades.....</b>	<b>5</b>
1) Antecedentes de los Códigos de Ética.....	5
2) Origen de los Códigos de Ética en Chile.....	9
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: Experiencia comparada y percepción del comportamiento ético en los funcionarios. ....</b>	<b>11</b>
1) Vinculación con la experiencia comparada.....	11
2) Percepción del comportamiento ético en los funcionarios.....	12
<b>CAPÍTULO TERCERO: Aplicación de los Códigos de Ética en Chile.....</b>	<b>15</b>
1) Aplicación en la implementación de los Códigos de Ética.....	15
2) Estructuración y formalidades.....	16
3) Relación y diferencias con las normas legales.....	17
4) Naturaleza de las sanciones.....	18
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>23</b>

# **LÍMITES Y ALCANCES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS MUNICIPIOS**

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por finalidad analizar la implementación de los Códigos de Ética en el ámbito municipal, a cuyos efectos se revisarán los antecedentes que permitieron su creación; su relación con las normas legales y la probidad funcionaria; y la percepción que se tiene del comportamiento ético en los propios funcionarios. Se hará mención, además, a la experiencia de su aplicación en otros países; a su importancia al momento de establecer y fijar parámetros que permitan a los funcionarios de las distintas municipalidades del país unificar criterios frente al desempeño de los actos o gestiones que realicen en sus labores habituales; y, finalmente, se buscará algún vínculo con las sanciones administrativas que pudiesen imponerse a los funcionarios a partir de la entrada en vigencia de un Código de Ética en el ámbito municipal.

**PALABRAS CLAVE:** Códigos de Ética – Convenciones Internacionales contra la Corrupción – Ética – Guía de Conducta – Probidad – Transparencia – Sanciones Administrativas.

## INTRODUCCIÓN

Los municipios en Chile, así como acontece en el resto de la administración pública, –en su constante necesidad de actualizar, modernizar y/o transparentar el servicio, siempre con el objetivo de mejorar la gestión interna, ya sea para prestar una mayor calidad en el desempeño de sus funciones hacia los vecinos o al público que realizan todo tipo de trámites, solicitan ayuda social, o incluso a quienes postulan en alguna licitación pública– exigen ciertas reestructuraciones de sistemas, proposiciones de reglamentos internos, e incluso la creación de ciertos manuales o códigos, todo con el fin de mejorar en términos de eficacia, eficiencia y prestigio.

Sin duda, muchas veces los funcionarios públicos en el desarrollo de sus facultades se ven enfrentados a situaciones en las cuales deben ponderar actos que pueden o no adolecer de alguna falta o error, lo que los puede llevar a enfrentar algún procedimiento disciplinario o incluso si se trata de un acto más grave que revista el carácter de delito un proceso ante los tribunales de justicia.

De lo anterior, resulta lógico preguntarse: ¿puede un funcionario saber todo lo que está dentro de los límites de la probidad?; frente a un mismo hecho o acto, ¿estarán todos los funcionarios de acuerdo en lo que es una conducta contraria a la probidad?

A simple vista, y quizás de forma prejuiciosa se tiende a dar por hecho cuales son los actos o conductas funcionarias que faltan a la probidad; incluso parece fácil criticar situaciones en que se ven involucrados los funcionarios. Sin embargo, el universo de funcionarios que componen el servicio público, o en este caso las municipalidades, ya se trate de un auxiliar, un administrativo, un profesional, un directivo o una autoridad, se advierten distintas realidades y, en consecuencia, lo que pareciera normal para algunos, podría ser estimado incorrecto para otros.

El desafío de desarrollar una ética del funcionario municipal, que apunte a principios de probidad, responsabilidad, honestidad, eficiencia, etc., va más allá de un código o de un

manual; más bien él supone una guía de conducta de todos los funcionarios que componen la municipalidad, cualquiera sea su cargo, tipo de contrato o nivel jerárquico, incluyendo también las empresas que prestan servicios o que actúan en representación de la municipalidad.

Esta guía de conducta, necesariamente, debe ser promovida dentro de la gestión interna del municipio, con el objeto de que, al menos, se conozcan sus principios y, a la vez, exista cierto consenso y una cada vez mayor unificación en el proceder y actuar de los funcionarios municipales.

## CAPÍTULO PRIMERO: GENERALIDADES

### 1) ANTECEDENTES DE LOS CÓDIGOS

Es posible encontrar como antecedente directo de los Códigos de Ética municipales, en la legislación chilena, el Decreto N° 1.879, de octubre de 1998, en el cual se promulga la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, aprobada por el Congreso Nacional. En dicha Convención se sostiene que la corrupción atenta contra la sociedad, el desarrollo de los pueblos y que una forma efectiva de combatirla es a través de la democracia representativa, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas. En tal sentido se formulan, en la Convención, algunas medidas preventivas como lo son las señaladas en su artículo III, cuyo numeral 1 destaca las “*Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas Normas deberán, estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones*”<sup>1</sup>.

En consecuencia, hace más de veinte años que se viene trabajando en la prevención de la corrupción, así como en los métodos o herramientas para combatirla. A lo largo de los años han sido diversas las medidas introducidas en las distintas instituciones públicas, como, por ejemplo, los nuevos sistemas de compras públicas, los nuevos portales de transparencia, la obligación de declaración de patrimonio exigible a ciertas autoridades y funcionarios públicos, entre otras, siendo el desarrollo y entrada en vigencia de los Códigos de Ética una de las medidas incorporadas en los últimos años a fin de enfrentar la corrupción.

Otro antecedente directo de estos Códigos de Ética es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, cuyas finalidades consideran los siguientes aspectos: “a) *Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de*

---

<sup>1</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción, artículo III.

*activos; c) Promover la Integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”<sup>2</sup>.*

Por otra parte, esta Convención viene en señalar que los Estados participantes deben tomar medidas y/o políticas internas a fin de fomentar prácticas que sean eficaces contra la corrupción, ya sean a través de instrumentos jurídicos, procedimientos administrativos de los servicios públicos, etc. En este mismo sentido, la Convención viene en dedicar un apartado exclusivo a lo que son los códigos de conducta para los funcionarios públicos, siendo sus principales objetivos promover la integridad, honestidad y responsabilidad entre sus funcionarios, a cuyos efectos destaca como propósito: *“Aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas”<sup>3</sup>.*

Entre otros aspectos, se expresa en la Convención que se deberán establecer medidas para que los funcionarios públicos puedan denunciar actos de corrupción que conozcan dentro del desempeño de sus funciones; dar a conocer sus conflictos de intereses en diversas situaciones asociadas al desempeño del cargo que ocupan; y, finalmente, adoptar medidas disciplinarias contra el o los funcionarios que contravengan estos deberes.

La implementación de estas medidas en nuestro ordenamiento jurídico debe hacerse considerando la normativa interna ya existente en la materia, teniendo así presente algunas leyes tales como, en materia municipal), la Ley N° 18.883, respecto el estatuto administrativo para funcionarios municipales; la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública; la Ley N° 19.886, sobre bases de contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; y la Ley N° 18.695, orgánica de municipalidades. De esta manera, el Código de Ética municipal permitirá un acercamiento al ámbito normativo, pero sin perder el sentido de guía de conducta, Mientras más haga referencia el Código de

---

<sup>2</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

<sup>3</sup> *Ibidem.*

Ética al aspecto normativo a que están expuestos los funcionarios públicos o municipales, mayor será su impacto a la hora de su aplicación.

Como se ha dicho, estos tratados internacionales contra la corrupción han tenido un alto impacto en las medidas adoptadas en Chile a fin de fortalecer el Sector público y todas sus instituciones.

En concordancia con dichos tratados, es transversal la idea de que el medio más eficaz de combatir la corrupción es la prevención de esta, pues así lo han entendido los países que han alcanzado altos estándares de probidad y transparencia. Como señala Arturo Onfray *“La incorporación de Chile en la OCDE como una economía emergente avanzada ha significado, entonces, entre otras cosas, una nueva forma de hacer las cosas, procurando fortalecer, nuestra legislación y prácticas institucionales, adecuándolas a los estándares que nos permitirán seguir en el camino hacia el desarrollo pleno”*<sup>4</sup>. Coincido con la señalada opinión, ya que este es el proceso que debe seguir el país, a fin de integrarse correctamente al grupo de países más desarrollados.

Sin perjuicio de las medidas incorporadas en el sector público también se ha trabajado en el alcance que ellas tendrían *mutatis mutandi* en el sector privado. Así, por ejemplo, ocurre en el sector Bancario, donde se ha visto afectada la confianza de sus clientes por distintos hechos ocurridos en los últimos años. En el año 2009, a su vez, se promulgó la Ley N° 20.393 que estableció la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de cohecho, financiamiento del terrorismo y lavado de activos. En ese contexto, el sector privado ha tomado algunas medidas, como bien lo afirma Arturo Onfray: *“(…) los Bancos, así como las empresas en general, han debido desarrollar e implementar estrategias de prevención del delito e integridad corporativa, nuevos elementos que han redefinido los deberes de la función bancaria, en relación a la prevención y sanción de la corrupción”*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> ONFRAY VIVANCO, ARTURO FELIPE, “El aporte de los tratados internacionales a la prevención de la Corrupción en Chile”, texto disponible en la plataforma Researchgate, p. 11.

## 2) ORIGEN DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN CHILE

Junto a lo señalado anteriormente, se debe mencionar que el origen de los Códigos de Ética proviene de un proceso internacional que busca promover la ética, la probidad y la integridad de los servicios públicos, todo con miras a potenciar y fortalecer las instituciones públicas, en este caso los municipios. En dicho sentido, se hace necesario señalar todas aquellas gestiones que se fueron materializando a fin de implementar estos códigos, como fueron la serie de instrucciones presidenciales a través de distintos oficios provenientes del gabinete presidencial, en donde se recomendaban acciones vinculadas a la implementación y difusión en la materia, así mismo se capacitaron diversos servicios públicos. Ahora bien, la iniciativa de los Códigos de Ética a nivel municipal es liderada por la Contraloría General de la República, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Cabe destacar que, a fines del año 2019, con el objeto de potenciar esta implementación a nivel municipal, se firmó un convenio entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Servicio Civil, la Contraloría General de la República y la representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), todo, con el objetivo de capacitar y asesorar a funcionarios de todas las municipalidades del País, estableciendo plazos de trabajo y un proceso participativo. Además, como se señaló, la *“Subdere se comprometió a disponer, a través de su Academia la Capacitación Municipal y Regional, un curso on line que entregue a los funcionarios municipales los lineamientos básicos para la elaboración de sus códigos de ética”*.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> ONFRAY VIVANDO, ARTURO FELIPE; “Hacia una ampliación de la visión de la corrupción ¿un desafío para los Bancos?”, Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), Concurso de Monografías Jurídicas, Monografía con mención Especial Categoría Senior, año 2018, texto disponible en la plataforma Researchgate, p. 34.

<sup>6</sup> <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-servicio-civil-contralor%C3%ADa-y-pnud-firman-convenio-para-apoyar-la-construcci%C3%B3n>

En conclusión, existen distintas instituciones y servicios públicos interrelacionados, que buscan apoyar, promover e implementar Códigos de Ética de una manera adecuada todas las municipalidades del territorio nacional.

## CAPITULO SEGUNDO: VINCULACIÓN CON LA EXPERIENCIA COMPARADA Y LA PERCEPCIÓN DEL COMPORAMIENTO ÉTICO EN LOS FUNCIONARIOS.

### 1) VINCULACIÓN CON LA EXPERIENCIA COMPARADA

En otros países también se ha trabajado en base a las directrices establecidas en las Convenciones Internacionales contra la Corrupción. Al respecto, se hará una breve mención a los ejemplos ocurridos en México, Perú y Argentina.

En el caso mexicano, cabe hacer referencia, precisamente, al *Código de Ética del Gobierno Municipal de Alto Lucero*, el cual “*se elaboró con el propósito de fomentar una cultura basada en valores éticos que dignifiquen el recto desempeño de nuestras funciones; además de ser un referente objetivo para la valoración de la conducta de quienes tenemos el privilegio de servir a esta institución*”<sup>7</sup>.

En este mismo orden de ideas, en la legislación del Perú se advierte que la implementación de los Códigos de Ética, al igual que en el caso mexicano, tienen una influencia directa de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción. Así, por ejemplo, el *Código de Ética y conducta de la Municipalidad Metropolitana de Lima* (MML) establece valores, principios, deberes y prohibiciones, siendo su objetivo principal: “*Orientar al personal que labora en la Municipalidad de Metropolitana de Lima en la búsqueda de un ideal de conducta humana, que conlleve al beneficio de quienes forman parte de ella, teniendo en consideración que su labor contribuye al logro de la misión y visión de la MML*”<sup>8</sup>.

En Argentina, se advierte un caso particular, pero solo desde lo formal, ya que este país incluye los Códigos de Ética dentro de las Ordenanzas, como, por ejemplo, el *Código de Ética para el ejercicio de la función pública*, contenido en la Ordenanza N° 10.754, decretada por el Concejo deliberante de la Ciudad de Córdoba. Sin embargo, y a pesar que

---

<sup>7</sup> Código de Ética Gobierno Municipal Alto Lucero, Contraloría Interna Municipal 2014-2017, pp. 3-4.

<sup>8</sup> Código de Ética y Conducta de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2 de Abril de 2018, p. 5.

estas Ordenanzas se encuentran vigentes desde el año 2004, es decir, en forma coetánea a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en ella se advierten principios o deberes generales similares a los contenidos en esta, entre otros, destaca lo señalado en el artículo 5° de la mencionada Ordenanza en su letra A), v gr. “*Desempeñarse con honestidad, integridad y buena fe*”<sup>9</sup>; por otro lado, también hace referencias a las incompatibilidades respecto a los conflictos de intereses, en su artículo 6° que afirma: “*A fin de preservar la independencia de criterio, el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo*”<sup>10</sup>.

Es posible concluir, entonces, que de estos ejemplos, tanto en la legislación mexicana y peruana los Códigos de Ética municipales se crearon con posterioridad a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; por otro lado, en el caso argentino, a pesar de que sus Ordenanzas fueron creadas prácticamente al mismo tiempo de la Convención, ambas coinciden en la mayoría de sus objetivos. Por tanto, existe un consenso a nivel internacional de cuáles son los parámetros que pueden definir y normar la conducta de los funcionarios públicos. Estos mismos parámetros son los que Chile ha considerado y adecuado en su legislación a fin de implementar los llamados Códigos de Ética.

## **2) PERCEPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO ÉTICO EN LOS FUNCIONARIOS.**

En diversas ocasiones se han descubierto hechos en que se han visto involucrados funcionarios municipales que importan faltas a la probidad o derechamente situaciones de corrupción, lo que trae aparejado no solo un problema al propio funcionario, sino que es el servicio público o la Municipalidad, en general, quien sufre el cuestionamiento y queda al descubierto lo vulnerable que pueden resultar sus procedimientos internos para que los funcionarios puedan manipularlo a fin de obtener beneficios personales o de terceros. Sin embargo, no siempre estas conductas realizadas por los funcionarios tiene un carácter

---

<sup>9</sup> Ordenanza N° 10.754, Código de Ética para el ejercicio de la Función Pública, p. 1

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 3.

doloso, es decir una intencionalidad del funcionario en cometer la falta o el acto de corrupción, pues en bastantes ocasiones el hecho realizado por el funcionario se debe a un desconocimiento de lo negativo del hecho que se está realizando, ya sea por ignorancia de alguna norma, o bien por tener una interpretación equivocada de alguna norma, una orden de su superior o una resolución interna del servicio.

Como se mencionó, existen funcionarios que actúan en desconocimiento de ciertos parámetros de probidad, ya sea por una mala interpretación de una normativa o de principios, a los cuales, sin duda, les sería de mucha utilidad contar con un Código de Ética. Como contraste también existe otro sector de los funcionarios que encontraría innecesaria la creación de tales códigos, en el entendido que es la propia Ley la encargada de delimitar las acciones de probidad y sus principios. Al efecto, señala Óscar Diego Bautista: *“Considerando que la realidad de la vida pública rebasa la interpretación jurídica de incrementar leyes y reglamentos, pensar que con solo el aumento de éstos se combate con la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia en la disciplina ética”*<sup>11</sup>. Así las cosas, y a pesar que la ley se entiende conocida por todos, aun en ocasiones resulta complicada en su interpretación para funcionarios que se dedican al área jurídica-normativa, más todavía resultaría para funcionarios que se dedican a labores completamente distintas o alejados de lo normativo.

Independiente de la postura que se tenga por cada funcionario, se hace necesario mejorar la imagen del municipio hacia una labor más eficaz, eficiente y comprometida con los valores de la probidad y de la ética. En este sentido la reputación o percepción de la sociedad frente a la administración depende mucho más que de una correcta aplicación o interpretación de las leyes, sino de la conducta, de los valores así como de la actitud de los funcionarios en el desempeño de sus funciones. Por tal motivo, la aplicación de un Código de Ética, sin duda

---

<sup>11</sup> BAUTISTA, ÓSCAR DIEGO, “La ética en la gestión Pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2007, p.185.

vendría en unificar cualquier postura o criterio que existiese internamente en cualquier institución pública.

## CAPITULO TERCERO: APLICACIÓN DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN CHILE.

### 1) APLICACIÓN DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

En Chile, los Códigos de Ética han sido implementados en prácticamente todas las instituciones y servicios públicos, pero esta tesina se centra en lo que está ocurriendo a nivel municipal, y, en este sentido, cabe destacar que ellos han sido impulsados mediante la experiencia internacional en busca de instituciones sólidas. Como se mencionó, en los párrafos anteriores, ha sido la Contraloría General de la República la encargada de liderar este proceso en el sector municipal.

Es importante destacar, en este punto, la existencia de la Alianza Anticorrupción, destinada a fortalecer la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que cumple un rol de promoción de acciones para la implementación de los Códigos de Ética. Así, en el ámbito municipal, al igual que en otras áreas del sector público, entrega directrices para su implementación, las cuales consideran un proceso de cuatro etapas: “1.- Difusión inicial, 2.- Diagnóstico, 3.- Elaboración de Código de Ética, 4.- Difusión y capacitación”<sup>12</sup>.

Este proceso se inició con un grupo reducido de catorce municipalidades, las cuales cumplieron todas las etapas que se les exigieron y, finalmente, después de un año, lograron implementar sus respectivos Códigos de Ética. Cabe mencionar que independientemente de lo exigido por la Contraloría, para que pueda ser aplicado y produzca efectos el Código de Ética debe ser formalizado mediante un decreto alcaldicio, el cual, una vez tramitado en su totalidad, cobrará plena vigencia en el ámbito municipal.

---

<sup>12</sup> <https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/>

(Nota: cabe señalar que esta información fue difundida a través de folletos informativos).

## 2) ESTRUCTURACIÓN Y FORMALIDADES

Como se mencionó anteriormente, las etapas del proceso de implementación de los Código de Ética son cuatro, pero ahora se hará referencia a la etapa número tres, es decir, a la elaboración del Código de Ética, y, más precisamente, a su estructuración y a sus formalidades.

Para que un Código de Ética sea correctamente implementado, la Alianza Anticorrupción elaboró un manual para la redacción del Código de Ética, el que señala: *“Si bien cada institución redactará su Código de Ética particular, atendiendo a las especificidades de su servicio, existen ciertos lineamientos transversales a todo el sector público que deben estar presentes en cada Código, independientemente de si en el diagnóstico fueron identificados como tópicos de riesgo”*<sup>13</sup>. Por tanto, resulta concluyente señalar que los Códigos de Ética, deben cumplir ciertas exigencias en su redacción. Así existen contenidos mínimos que deben considerarse, tales como la carta de la autoridad, la metodología de elaboración, el objetivo, la misión y visión, los valores, la denuncia, las sanciones, el glosario, entre otros; por otro lado, se deben considerar compromisos por parte de la Institución para con los funcionarios, y luego el compromiso de los funcionarios para con la Institución; finalmente se deben considerar el tipo de relaciones que se pueden dar entre las personas, los funcionarios y la institución.

Para la redacción de estos códigos, se pueden considerar también algunos contenidos de carácter relevante como, por ejemplo, el reconocimiento del buen desempeño de los funcionarios, las relaciones de confianza entre los funcionarios, la promoción y apoyo al desarrollo de nuevas habilidades y conocimientos de los funcionarios y el uso eficiente de los recursos institucionales.

Los anteriores conceptos deben insertarse en un texto –código o manual– de fácil comprensión, a lo cual se suman una serie de formalidades: una portada, un índice, una

---

<sup>13</sup> Manual para redactar el Código de Ética de los Servicios Públicos: Contenidos Mínimos y conceptos claves de un Código de Ética, PNUD, [www.alianzaanticorrupcion.cl](http://www.alianzaanticorrupcion.cl), p. 2.

reflexión de la autoridad respectiva, unos capítulos con los contenidos mínimos y relevantes y un glosario donde se señalen conceptos básicos del servicio. Finalmente se incluyen anexos, tales como las cartas de compromiso que pueden asumir los funcionarios.

Ejemplos de lo señalado anteriormente son el Código de Ética de la Municipalidad de Arica y el Código de Ética de la Municipalidad de Santiago. Ambas municipalidades participaron del proceso de trabajo inicial de las catorce municipalidades, ya mencionado.

Finalmente, es necesario mencionar que cada Municipalidad debe contar con un coordinador del Código de Ética, quien es el encargado de llevar a cabo las gestiones entre el municipio y las demás instituciones vinculadas en el desarrollo de este. Así, se podría incluir un Comité de Integridad, el cual, a pesar de no ser exigido en la estructuración de los códigos, resulta relevante incluir. Así, por ejemplo, lo realizó la Municipalidad de Arica en su Código de Ética, donde se creó el Comité de Integridad Municipal <sup>14</sup>.

### **3) RELACIÓN Y DIFERENCIAS CON NORMATIVA LEGAL MUNICIPAL.**

Hans Kelsen, en su obra sobre la Teoría Pura del Derecho, señala: “*Se insiste en la idea que las normas jurídicas no son idénticas a las normas morales, pero no se pone en duda que la moral constituye un valor absoluto*”<sup>15</sup>. En este sentido, el Código de Ética, sin perjuicio del tratamiento y formalidad que se ha exigido en su implementación, tiene una connotación distinta a lo que sería una normativa legal o a los Códigos legales que conocemos en el ámbito del Derecho. Incluso dentro del ámbito municipal se dictan distintos manuales o procedimientos internos, de los cuales se distinguen, los que dicen relación con el funcionamiento o procesos de trabajo de las distintas unidades, así por ejemplo encontramos los manuales internos de compras públicas, el manual de procedimiento de la Ley del Lobby, el reglamento de estructura y funcionamiento interno de la municipalidad, entre otros.

---

<sup>14</sup> Decreto Alcaldicio N° 14.116 del año 2018, el cual fue incluido en el código de Etica de la Municipalidad de Arica, página 20.

<sup>15</sup> KELSEN, HANS, Teoría pura del Derecho, Editorial Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 2009, p. 52

El Código de Ética en su esencia es más bien una especie de manual o guía de conducta al interior del municipio y no una norma imperativo al nivel de una ordenanza u otra norma de ese rango legal.

Por otro lado, a diferencia del resto de los manuales o reglamentos internos municipales, en donde cada uno de ellos viene en fijar procesos definidos y acotados sobre algún tema o ley en específico, el Código de Ética se nutre de distintas normativas que han sido incorporadas en su redacción, así, por ejemplo, en él se hace referencia a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575), a la Ley de probidad (Ley N° 20.088), a la Ley sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N° 19.886) y a la Ley que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N° 18.883).

#### **4) NATURALEZA DE LAS SANCIONES**

Como he mencionado anteriormente, un Código de Ética municipal tiene más relación con una guía de conducta más que una normativa que tenga un carácter imperativo.

Si bien el Código de Ética municipal no establece directamente sanciones, sí podrán establecerse sanciones en el caso de infracciones que más allá de lo ético tengan una dimensión administrativa, disciplinaria o penal. Así, el Código de Ética no solo establece parámetros éticos o morales de conducta, sino que las conductas en él referidas pueden originar una eventual responsabilidad administrativa, como la señaladas en la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, las cuales, según su gravedad, y de acuerdo a esta última normativa, podrían determinar una medida disciplinaria como la censura, multa, suspensión del cargo e incluso la destitución.

La principal sanción en el Código de Ética contenida es de carácter correctivo, pues el no cumplimiento de lo señalado en el código por un funcionario municipal da lugar a que su

superior, o quien esté facultado para ello, pueda reprochar la conducta que le parezca inadecuada, con fundamento en lo señalado en el código.

En conclusión, las sanciones del Código de Ética son correctivas de conductas funcionarias inapropiadas, sin perjuicio de que, en su caso, se puedan, si corresponde, llegar a aplicar sanciones de carácter legal si es que se dan los hechos que generen la responsabilidad administrativa ya mencionada sin perjuicio de la eventual comisión de un ilícito penal.

## CONCLUSIONES

Los tiempos avanzan rápidamente y la explosión de la era digital en la cual vivimos transforma cualquier error del servicio público en una herida abierta difícil de cerrar, dejando al descubierto que la administración sigue siendo vulnerable a los actos realizados por los funcionarios que la componen. En este sentido, y debido a distintas circunstancias, ha sido necesario redoblar esfuerzos en la administración central, así como en los gobiernos locales y comunales, apuntando a una constante evolución en favor de la transparencia, la probidad y la ética.

Muestra de lo anterior es que, en los últimos años, los distintos servicios públicos, en este caso las municipalidades, han hecho esfuerzos por perfeccionar el desempeño avanzando hacia el logro de mejores estándares en la probidad de sus funcionarios.

Uno de los más recientes proyectos ha sido la implementación de los Códigos de Ética internos. En este sentido, los municipios han sido el último eslabón del servicio público en el cual ellos se han implementado, entendiendo la dificultad que conlleva la implementación de un Código de Ética en la gestión interna municipal, debido a la gran diversidad de servicios que presta una municipalidad en las distintas direcciones que la componen, lo cual, por tanto, supone una amplia variedad de procedimientos a que están expuestos sus funcionarios.

Ahora bien, es posible afirmar que la sola implementación de un Código de Ética dentro de una Municipalidad no es por sí sola una garantía en orden a que cambie la mentalidad de los funcionarios, mas es un elemento que a ello puede contribuir.

Como he señalado en distintas ocasiones a lo largo de este trabajo, la ejecución del señalado Código de Ética, una vez aprobado por el Decreto Alcaldicio correspondiente, no tiene por objeto fijar conductas y sanciones, sino que su fin principal es servir de guía de las conductas de los funcionarios municipales. Su correcta difusión permitirá que sea conocido

por todos los funcionarios, quienes, a su vez, lo verán y sentirán como un apoyo que les permitirá tomar decisiones correctas en sus labores diarias.

Respecto a la ayuda en el proceso de redacción e implementación en cada municipalidad que lo requiera, este constará con el apoyo de un grupo consolidado de servicios públicos e instituciones, lideradas por la propia Contraloría General de la República, lo que contribuye a que los funcionarios municipales puedan llevar a cabo este trabajo.

En cuanto a la experiencia comparada, han sido las Convenciones Internacionales contra la Corrupción las encargadas de fijar los parámetros y la forma efectiva de combatir la corrupción, siendo la implementación de estos códigos o guías de conducta una herramienta puesta al alcance de los funcionarios. En este sentido, Chile no solo ha adherido a tales convenciones sino que las ha puesto en marcha, incluso en distintos gobiernos, lo que habla de la transversalidad, importancia y prioridad dada en orden a que cada vez exista una mayor conciencia de lo destructivo que puede ser para un país la corrupción.

Los Códigos de Ética municipales van a tener mayor eficacia en la medida que su redacción e implementación sea lo más cercana posible a la realidad de cada municipalidad. Si bien dichos códigos van a coincidir en la mayoría de los puntos de su redacción, en sus contenidos mínimos, también existirán diferencias que estarán enfocadas en la realidad interna de cada municipalidad, esto debido a sus propias circunstancias o experiencias.

Por último, se hace necesario señalar que un factor determinante en la eficacia que pueda tener un Código de Ética municipal es la tarea de difusión interna, ya que de esta forma existirá una mayor concientización de los funcionarios. Esto se logrará solamente mediante una buena campaña comunicacional a fin de que los funcionarios municipales comprendan el alcance, la ayuda y los beneficios que puedan obtener de ellos.

Probablemente, la gran limitación en todo este proceso de implementación de los Códigos de Ética, y donde quedará un vacío, es en su carácter sancionatorio, es decir, en que el código considere mayores atribuciones en orden a establecer e imponer sanciones

específicas por el quebrantamiento de su contenido. Sin duda, es un tema a explorar, a fin de seguir mejorando y robusteciendo las instituciones públicas en su constante lucha contra la corrupción.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. BAUTISTA, ÓSCAR DIEGO, “La ética en la gestión Pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2007.
2. CÓDIGO DE ÉTICA GOBIERNO MUNICIPAL ALTO LUCERO, Contraloría Interna Municipal 2014-2017.
3. CÓDIGO DE ÉTICA Y CONDUCTA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, 2 de abril de 2018.
4. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, Oficina de las Naciones Unidas contra La Droga y el Delito, Nueva York, 2004.
5. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, artículo 3, medidas preventivas, Decreto N° 1879, octubre de 1998.
6. DECRETO ALCALDICIO N° 14.116, DEL AÑO 2018, incluido en el Código de Etica de la Municipalidad de Arica.
7. KELSEN, HANS, TEORÍA PURA DEL DERECHO, Editorial Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 2009.
8. MANUAL PARA REDACTAR EL CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Contenidos Mínimos y conceptos claves de un código de Ética, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al servicio de las personas.

9. ONFRAY VIVANCO, ARTURO FELIPE, “El aporte de los tratados internacionales a la prevención de la Corrupción en Chile”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010 (disponible en Researchgate).
10. ONFRAY VIVANDO, ARTURO FELIPE; “Hacia una ampliación de la visión de la corrupción ¿un desafío para los Bancos?”, Federación Latinoamericana de Bancos-FELABAN, concurso de Monografías Jurídicas, Monografía con mención Especial Categoría Senior, año 2018 (disponible en Researchgate).
11. ORDENANZA N° 10.754, CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

### **BIBLIOGRAFÍA WEB**

1. <https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/>
2. <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-servicio-civil>.