

Cuaderno de lecturas constitucionales

**Principios de moral política
(Justo Arosemena)**

**Código de Ética de
los servidores públicos**

No. 13

Panamá, 17 de septiembre de 2025

@sepresacpanama

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo

Presentación

La Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC), coordinada por el doctor Miguel Antonio Bernal, prosigue su labor de divulgación formativa con la presentación del ejemplar número 13 de la serie denominada *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

Dos textos completan el contenido de este cuaderno: 1) *Principios de moral política redactados en un catecismo*, por don Justo Arosemena¹ y 2) *Código de ética de los servidores públicos*.²

El constitucionalista Carlos Sánchez Viamonte hizo docencia sobre la *virtud pública* y la vinculó con la “acción e influencia moral de los grandes ciudadanos”. Dos mil años antes, Aristóteles había conceptualizado en su célebre *Ética a Nicómaco* que “si todos los hombres luchasen únicamente por la virtud y dirigieren siempre sus esfuerzos a practicarla, la comunidad entera vería en conjunto todas sus necesidades satisfechas”. Adicionalmente, en su no menos conocida *Política*, el célebre filósofo griego amplió que “en la república perfecta, la virtud cívica deben tenerla todos, puesto que es condición indispensable de la perfección de la ciudad”.

¹ Arosemena, Justo. *Principios de moral política redactados en un catecismo*. Editado por Imprenta de Cualla. Bogotá, 1849. Consultable en Tello Burgos, Argelia. *Escritos de Justo Arosemena*, Biblioteca de la Cultura Panameña, Tomo 8, Panamá, 1985.

² Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004. Gaceta Oficial N° 25,199, lunes 20 de diciembre de 2004.

Nuestro ya citado experto en derecho constitucional, Sánchez Viamonte, considera que “la *virtud pública* se refiere a la actividad del individuo, que rebasa los límites de la vida privada y se confunde con los deberes de la ciudadanía y del patriotismo”. Según su criterio “la virtud privada puede ser ejemplar y digna del mayor encomio, pero la *virtud pública* se demuestra en la vida de relación como expresión de desinterés y, a veces, de abnegación, ya sea en el ejercicio de la función pública o en el cumplimiento de obligaciones y deberes para con la Patria”. A este ámbito de la actividad individual le llama “civismo” cuando “la conducta responde a un interés general, por encima de los intereses particulares”. Agrega el insigne constitucionalista que: “Lo que se quiere decir con la expresión *virtud pública* resulta aclarado si le llamamos ‘virtud cívica’. Aunque corresponda al ámbito de las actividades públicas del hombre y del ciudadano no es la publicidad lo que califica a la virtud sino su contenido moral, identificable con el civismo”. Para ilustrar con ejemplos el tema de la *virtud cívica*, el catedrático citó además a Montesquieu quien “se expresaba del modo siguiente: ‘La virtud en una república, es una cosa muy simple: es el amor a la república; es un sentimiento y no una serie de conocimientos; ese sentimiento puede tenerlo igualmente el último como el primer hombre del Estado. El amor a la república, en una

democracia, es el amor a la democracia; el amor a la democracia es amor a la igualdad”³.

Todo lo antedicho nos ayuda en el propósito de introducir la principal publicación que compartimos en este volumen de *Cuaderno de lecturas constitucionales*. En su contenido el lector podrá reconocer párrafos de sabiduría que se fusionan con aquello concebido por el preclaro istmeño don Justo Arosemena bajo el título: *Principios de moral política redactados en un catecismo*.

Confiamos en la fuerza humanista que irradia el tema de las *virtudes públicas* o *virtudes cívicas* como pilares de un cambio constitucional. Tal es la intención de las publicaciones que ofrecemos en este ejemplar del repertorio *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

Con esta serie se procura ofrecer un aporte a toda persona que desee conocer o ampliar sus conocimientos acerca del significado y alcance de los *derechos constitucionales*, así como de los *procesos constituyentes democráticos*.

³ Sánchez Viamonte, Carlos. *Compendio de instrucción cívica*. Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1956, 5ta. Ed. septiembre de 1961.

PRINCIPIOS DE MORAL POLÍTICA REDACTADOS EN UN CATECISMO ⁴

ADVERTENCIA

Los estadistas de Hispanoamérica se han cansado en discurrir medios para extirpar la semilla de las revoluciones que tan frecuentes y desastrosas son en esta parte del mundo. Se han agotado ya las suposiciones en materia de constitución, pues de todas clases han sido planteadas y siempre sin resultado satisfactorio. La causa es, en mi concepto, que el origen de las revoluciones no está hoy ya precisamente en la forma de gobierno, aunque sí debió de contribuir mucho a ellas el haber pasado tan repentinamente del régimen colonial al sistema democrático. Pero ya no tiene remedio, y es imposible volver atrás. Hemos avanzado lo bastante para que una retrogradación se haga impracticable; mientras que, por otro lado, tampoco marchamos derechamente. De todos modos, lo que hoy nos despedaza, lo que cancera el seno de la sociedad, es la talla de moral pública. Para el régimen a que estábamos sometidos en el gobierno español, nuestra educación era adecuada, puesto que llenaba las miras de nuestros opresores. Mas después que hemos sido arrojados de improviso a un orden de cosas tan diverso, nuestras ideas deben ser otras; deben estar acordes con la nueva vida política, si es que deseamos realmente sacar fruto de ella.

⁴ Editado por Imprenta de Cualla, Bogotá 1849.

Se nos ha elevado al rango de hombres libres, de ciudadanos, sin saber cuáles son nuestros derechos y obligaciones; pero ya que no se pudo o no se pensó en darnos la competente preparación antes de lanzarnos en la nueva carrera, es forzoso imbuir estas ideas lo más pronto posible en el ánimo de las masas, para que todo no sea perdido. Es necesario propagar los verdaderos principios que el mundo civilizado proclama hoy; principios de orden y de sólido progreso y, al mismo tiempo, combatir esas falsas ideas de libertad que, abusando de tan sagrada voz, trata de extender sin cesar la demagogia.

Tales objetos me he propuesto en la redacción de este pequeño tratado que destino a la juventud americana. Persuadido de que en la tierna edad es cuando se graban mejor las ideas, y de que no sería tan fácil ya sacar por este medio gran provecho de los hombres adultos, he preferido trabajar un corto y sustancioso escrito, propio para las escuelas, a ensayar otro más difuso que se leyera por mero pasatiempo, sin dejar mucha utilidad. Considero como uno de los primeros deberes de los gobiernos de América, establecer de preferencia la enseñanza de la moral política en los institutos donde se forma la juventud, para que un día pueda llegar al seno de la patria, en su calidad de funcionarios o ciudadanos particulares, impregnada de las verdades de aquella ciencia, tan necesaria para la ventura social.

He procurado ser tan claro como lo permitiese la índole del asunto, porque de otro modo el objeto de la obra no podría conseguirse. Aun he sacrificado a esta idea la

exactitud rigurosa de algunos principios, que, como los fundamentales del capítulo 1º. del catecismo, son muy abstractos por su naturaleza.

Bogotá, 21 de Setiembre de 1848.

CATECISMO

Capítulo I

PRELIMINARES

¿Qué es moral política?

Es aquella parte de la ciencia de los deberes, que enseña los que corresponden a gobernantes y gobernados.

Explicad más esa definición.

La moral en general es la ciencia de los deberes, y se divide en varias partes, según la clase de aquellos.

¿De dónde procede esa diferencia en los deberes?

De la que hay en su fuente.

¿Cuál es la fuente de los deberes?

Siempre es una sanción legal; pero, según la clase de las leyes, toman los deberes diferentes nombres.

¿Cuántas clases de leyes hay?

Muchas, pero todas pueden reducirse a estas tres: civiles, morales y religiosas. Los deberes, por consiguiente, admiten la misma clasificación.

¿Cuáles son las leyes morales?

Aquellas reglas de conducta que nos indican la simple razón y la opinión pública, como conformes a la dicha de la especie humana.

¿Cuáles son las sanciones o motivos de los deberes morales?

La conciencia y el honor. Aquella reprueba a nuestros mismos ojos las malas acciones, y éste nos hace sentir la reprobación de los demás hombres.

Pero ese aviso de la conciencia supone un examen del influjo de las acciones que no todos pueden hacer.

En general, no hay quien no conozca, aunque sea vagamente, la bondad o maldad de las principales acciones, y respecto de aquellas que exigen más profundo examen, las conciencias ilustradas juzgan, califican y presentan el resultado de sus observaciones a las conciencias incultas.

¿A qué especie corresponden los deberes de la moral política?

A la especie de aquellos que imponen las leyes políticas.

¿Qué son esas leyes?

Son un género de las que antes hemos llamado civiles, para diferenciarlas de las morales y religiosas.

¿Cuál es el objeto especial de las leyes políticas?

Determinar la forma de gobierno del país, y fijar los deberes del ciudadano, o sea, de gobernantes y gobernados.

Si la legislación política fija los deberes del ciudadano, ¿qué comprende la moral política?

No sólo ayuda a la legislación con las sanciones de que dispone, sino que impera sola en aquella parte de los deberes políticos que se escapa a la influencia legislativa.

¿Bajo cuántos aspectos considera al ciudadano la moral política?

Bajo dos: como empleado público y como simple particular; y en ambas posiciones le señala sus derechos y sus deberes.

Capítulo II

Del empleado público

¿Cuántas clases hay de empleados públicos?

Hay muchas y aún no están bien determinadas, pero nosotros estableceremos cuatro: empleados legislativos, ejecutivos, judiciales y electorales. Todos ellos son superiores y subalternos.

Determinad sus derechos y obligaciones, según la moral.

Lo haremos por el mismo orden en que quedan referidos, reservando para un capítulo separado el tratar de todos en su calidad de superiores y subalternos.

¿Tenéis que hacer alguna advertencia previa?

Sí, y es que los derechos y los deberes son de tal manera correlativos, que no pueden darse los unos sin que existan los otros, aunque en distintos individuos.

Demostradlo.

El deber es la necesidad de hacer alguna cosa en favor de alguna persona, y esta otra persona tiene el derecho de exigir la prestación de aquella cosa.

Ejemplo.

Si un empleado tiene la obligación de proteger a los ciudadanos contra los atentados de la maldad, los mismos ciudadanos tienen el derecho de demandarle aquella protección.

Capítulo III

Empleados legislativos

¿Cuántas especies hay de empleados legislativos?

Dos, que son los legisladores y sus oficiales o subalternos.

Decid los deberes que la moral impone a los legisladores.

El primero es la observancia de la constitución del Estado, que no debe ser para ellos menos inviolable que para cualquier otro empleado.

Siendo la constitución obra de los legisladores, ¿por qué no podrán quebrantarla ellos mismos?

La constitución no es obra de los legisladores creados por ella, sino de un legislador anterior y superior que, al instituirlos, ha podido también señalar las condiciones de esa institución.

Pero observo que habláis únicamente de los gobiernos constitucionales.

Todo gobierno, por el hecho mismo de existir, existe bajo alguna forma, y esta forma es su constitución. Sin embargo, se ha reservado el calificativo de *constitucionales* para aquellos que deben su organización a una ley escrita.

De todos modos, la constitución no debe imponer deberes ningunos a los legisladores, porque carece de medios para hacerlos efectivos.

Es cierto que, aunque los legisladores falten a la constitución, no hay cómo exigirles la responsabilidad legal; pero por lo mismo, la opinión pública es, o debe ser, más severa con ellos que con ningún otro empleado.

¿Y respetan ellos la opinión pública?

No siempre la obedecen con puntualidad, más casi nunca la desprecian del todo.

¿Cuáles son los medios únicos y practicables de contener dentro de sus deberes a los legisladores?

La prensa, denunciando y reprochándoles con moderación sus demasías; y el derecho de petición, que puede hacerles observaciones y propuestas.

Indicad los otros deberes que la mora les impone a los legisladores, además de la observancia de la constitución.

Primeramente deben ser muy escrupulosos en el cumplimiento de las disposiciones que establezca su reglamento interior.

Siendo obra de ellos mismos, ¿por qué no podrían faltar a dicho reglamento?

Es obra de la legislatura, y cuando esta se compone de varios miembros, cada uno de ellos está ligado a las prevenciones del cuerpo.

¿Qué ventajas proporcionan esos reglamentos?

Cuando el legislador es una sola persona, apenas cabe otra norma en sus procedimientos que su voluntad; pero aun entonces conviene, para el mejor orden, que se trace un cierto plan en sus tareas.

¿Y cuando los legisladores son varios?

Entonces es indispensable un reglamento que detalle el modo de proceder en sus trabajos, pues de otro modo no podrían ni entenderse.

¿Qué otros deberes impone la moral a los legisladores?

Hay algunos otros que no pueden especificar bien la constitución ni los reglamentos internos. De ellos, unos son comunes a todo legislador y los otros corresponden, en especial, a los miembros de las asambleas deliberantes.

Designad los primeros.

Todo legislador debe tener presente que sus actos están destinados a la verdadera dicha de la nación; que será

tanto más respetado y querido, cuanto mejor consulte esa dicha; y que, por el contrario, será detestado, y aun dará margen a convulsiones políticas, si la desatiende por consultar la suya propia o por saciar pasiones de venganza.

¿Qué decís del prevaricato de un legislador?

Que es el más grave de todos, porque sus consecuencias son infinitas.

¿Hay algún derecho notable, común a todos los legisladores?

Sí, el de la libertad en sus operaciones. El que la coarta comete el mayor de los crímenes, pues vulnera la misma soberanía. Además, se establece la alarma y pudiera conducir hasta al aniquilamiento de la legislatura.

¿Qué deber especial tiene un legislador único?

El de consultar con los hombres más sabios y pródigos de la nación, cuidando siempre de oír a todos los partidos.

¿Cuáles son los deberes principales que, a más de los dichos antes, corresponden a los miembros de una Asamblea Legislativa?

Moderación, brevedad y exactitud en sus discursos; independencia y buena fe. Jamás deben permitirse el sofisma ni la intriga: la sinceridad y la franqueza deben acompañar todos sus actos.

¿Qué tenéis que decir de los subalternos en el ramo legislativo?

Que todas sus operaciones deben propender a facilitar los trabajos de los legisladores, según las reglas establecidas por los respectivos reglamentos.

Capítulo IV

Empleados ejecutivos

¿Cuáles son los empleados ejecutivos?

Los que pertenecen a la administración del Estado, y son generales o especiales, según que entienden en todos o en uno solo de sus ramos.

Designad los primeros.

Son empleados ejecutivos generales el jefe de la Administración, los consejeros de Estado, el secretario o ministro del Despacho cuando es uno solo, y los agentes políticos del primero, colocados a la cabeza de las secciones del territorio.

Hablad del jefe de la Administración.

Este es el que, con el nombre de monarca, presidente, etc., cuida de la observancia de las leyes y de dirigir la marcha de la sociedad de acuerdo con ellas.

Decid sus principales deberes morales.

Puesto que la moral política tiende a ayudar a la legislación para hacerla más eficaz, es excusado repetir que

el jefe de la Administración tiene por principal deber, aun según la moral, observar estrictamente la constitución y las leyes.

Expresad, pues, sus deberes puramente morales; esto es, que no puede detallar la legislación.

Cada una de sus numerosas atribuciones supone varios deberes que sería muy largo especificar pero, puede decirse generalmente, que debe siempre el jefe de la Administración tener en cuenta que no maneja negocios propios, sino de una comunidad respetable, a cuyo beneficio han de referirse todos sus actos.

Dadme un ejemplo.

Si trata de proveer un destino, ha de consultar las aptitudes, la honradez y el mérito de las personas más bien que su disposición a congraciarse con el que manda; y tomar el candidato de cualquier círculo o clase, siempre que esto sea compatible con la racional fidelidad debida al gobernante.

¿Tenéis otra razón más para no especificar individualmente todos los deberes morales del jefe del Estado?

Sí, el ejercicio de sus atribuciones supone una gran variedad de conocimientos relativos a la legislación internacional, política, económica, religiosa, etc.; y para detallar todos aquellos deberes sería preciso exponer aquí todos los principios de dichas ciencias. La moral, pues, se limita a convencerle de la necesidad en que le pone la

opinión pública, y su interés bien entendido de respetar semejantes principios.

Hacédmelo palpable con un ejemplo.

Es una atribución del Poder Ejecutivo, dirigir las negociaciones diplomáticas. El derecho internacional enseña cómo debe conducirse en cada caso, y la moral, ayudándole, le persuade de que, en tales negociaciones debe consultar el interés de su nación sin causar un daño innecesario o superior a las otras con quienes trate.

Según eso, ¿no le es dado consultar su interés propio y personal?

El verdadero interés de un mandatario se cifra en hacer la felicidad del pueblo, aunque para ello tenga que someterse a algunos sacrificios.

¿Y por qué no vemos esto sino muy rara vez?

Porque también son todavía muy raros en el mundo, los hombres verdaderamente ilustrados, y aún más en el primer puesto de una nación.

¿En qué fundáis ese aserto?

En que no se necesita de talento ni de ilustración para esquilmar a los pueblos, y sí para conocer y apreciar los goces de la reputación y de la gloria.

Decid los deberes de los consejeros de Estado.

Siendo el objeto de su institución ilustrar al gobernante y evitar que se extravíe, deben meditar

profundamente las materias antes de dar su dictamen; y una vez formado, emitirlo con franqueza, independencia y energía.

¿Son muy culpables los consejeros que dictaminan siniestramente?

Lo son tanto más cuanto que casi nunca deja de hacer algún efecto su consejo, y aun es muy común que el gobernante se entregue a ellos ciegamente.

Decid algo del secretario o ministro general de Despacho.

Siendo sus funciones las mismas que las de todos los secretarios juntos, en donde se han separado los diversos ramos de la administración, me reservo tratar de los deberes anexos a este empleo al hablar de los empleados especiales.

Expresad los deberes de los agentes políticos situados en las secciones del territorio.

Consisten en cumplir religiosamente las órdenes superiores y obrar en su sección como el jefe del Estado en todo él, pero siempre bajo de su dependencia.

Hablad ya de los empleados ejecutivos especiales.

Pondré en primer lugar los secretarios o ministros del Despacho, que en donde hay un gobierno regularizado son tantos, cuantos los grandes ramos en que se divide la administración.

¿Cuáles son sus deberes puramente morales?

Facilitar la marcha de la administración autorizando y comunicando sin demora a los inferiores las providencias que emanan del Poder Ejecutivo; cuidar que ellas sean cumplidas exigiendo frecuentes informes, y denunciar al jefe de la Administración aquellas faltas que merezcan una resolución de su parte.

Considerados como auxiliares del gobernante en la dirección de los negocios, ¿qué deberes tienen?

Los mismos que dicho gobernante, y además le deben la mayor fidelidad con decoro, y la mayor franqueza con respeto.

¿Cuáles son los demás empleados ejecutivos especiales?

Los agentes y subalternos en los ramos diplomático, militar, de hacienda, policía, etc.

Decid los deberes de los empleados diplomáticos.

Ellos deben proceder en el desempeño de su encargo con la mayor circunspección, de acuerdo con la máxima antes establecida hablando del jefe del Estado.

¿Cuál ha sido, antes de ahora, el principio fundamental de la diplomacia?

Se creyó por mucho tiempo, antes de ahora, y sobre todo en los últimos siglos, que la habilidad y buen desempeño de un diplomático consistían en engañar a los representantes de las otras naciones con quienes trataba, arrancándoles concesiones que bajo cualquier aspecto

pudieran ser ventajosas, aunque para ello acarreasen graves males a dichas naciones.

¿Cómo se piensa hoy en el particular?

Ya se van convenciendo los gobiernos de que la buena fe es la base de la diplomacia, y que no puede ser lícito en un contrato público lo que sería vituperable y deshonroso en un contrato privado. Es muy satisfactorio observar que bajo tales principios se ajustan hoy la mayor parte de los convenios internacionales, y no era de esperarse otra cosa del aumento de la ilustración, que ha hecho ver que los intereses de los diversos pueblos de la tierra no son realmente opuestos y que un convenio entre dos o más de ellos puede y debe estar basado en principios de recíproca conveniencia.

Hablad de los militares.

La carrera de las armas, tan brillante y honrosa por su objeto, ha sido a menudo manchada por los actos más viles de cobardía y de traición.

¿Cuáles son, según eso, sus deberes?

El militar debe tener ante todo, si ha de merecer tal nombre, un valor que no pueda sujetarse a duda.

Pero el valor no es efecto de la voluntad...

El valor depende mucho de la educación y de las ideas de honor; mas, aun cuando fuese obra exclusiva de la naturaleza, siempre es cierto que el que no sienta su pecho

animado con esta noble propiedad, debe abandonar una carrera para la que no es llamado.

¿Hay otro deber importante en la milicia?

Sí, la lealtad a la nación y a su legítimo gobierno.

¿No le es dado alguna vez desobedecer a los que bajo el nombre de gobierno legítimo pudieran ser unos tiranos?

No es a la fuerza armada a quien corresponde discernir si el Gobierno tiraniza o no. Solo en el caso de haberse erigido un gobierno visiblemente intruso, esto es, sin título ninguno de legitimidad, es cuando le toca volver sus armas contra dicho gobierno, pero bajo la dirección de las autoridades legítimas o de sus agentes.

¿Qué viene a ser la disciplina?

Es propiamente la subordinación del militar a su jefe o superior, en lo tocante al servicio. Este deber, común a todos los empleados, es mucho más estricto en la clase de que tratamos.

¿Por qué?

Porque la más pequeña desobediencia es contraria al principio de unidad, tan necesario en la fuerza armada que solo a virtud de él puede obrar con individuos como si fuesen masas compactas.

Mencionad los deberes de los empleados de hacienda.

El principal consiste en recaudar, administrar e invertir los fondos públicos de un modo legal y puro, sin

permitirse, para sí ni para otros, el menor aprovechamiento de ellos.

¿Por qué son raros los empleados de hacienda puros?

1º. Porque se ha generalizado la falsa idea de que no se daña a nadie robando al erario; y 2º. porque desconocen el mérito de haber resistido siempre a una tentación a que tantos han cedido.

¿Por qué decís que es falsa aquella idea?

El tesoro público se forma de las contribuciones de todos los asociados y, por consiguiente, robar al tesoro público es robar a todos los individuos que componen la nación.

Mas es muy pequeña la parte que toca a cada uno...

Una vez excusada esta especie de robo, ya no tendría límites, y pudiera llegar a ser considerable la porción perdida por cada miembro de la sociedad; pero no es este el peor aspecto de semejante delito.

¿Cuál es?

Distraídos los fondos públicos de su verdadero e importante objeto, este objeto queda desatendido en todo o en parte; y la nación, o sea sus miembros, sufren las funestas consecuencias que de aquí han de provenir.

Demostrádmelo con un ejemplo.

Los fondos públicos se invierten en el pago de militares y otros empleados. Si se desfalcan, pues, no podrá

cubrirse la asignación de cada servidor del Estado, y, o rehusará continuar prestando sus servicios, o los prestará mal.

¿Proviene otros males del peculado?

Sí, más solo indicaré uno muy grave. La disminución de los fondos públicos haría necesario echar sobre el pueblo nuevas contribuciones, y la economía política demuestra que esta operación es en extremo funesta a la industria y riqueza nacionales.

¿Qué tenéis que decir de los empleados de policía?

Que no siendo posible a la ley establecer con toda exactitud el equilibrio entre la seguridad y la libertad de los individuos, depende muchísimo, el buen ejercicio de sus funciones, de la observancia de las reglas morales.

¿Cuáles son estas reglas?

El empleado de policía debe tener presente que su misión es la de proteger sin vejar, y la de prevenir los delitos sin hacer para ello un mal mayor que el que haría el mismo delito. Sin dejar de ser vigilante, no ha de degenerar en suspicaz e inquieto, y bajo el pretexto de evitar o perseguir los delitos, no ha de saciar rencores personales. Sobre todo, ha de considerar, en las prisiones que ejecute, que el mal hecho por ellas no puede luego eliminarse, aunque se reconozca y se pregone la inocencia del encarcelado, y que, por tanto, ha de haber más que una ligera presunción para que puedan practicarse.

¿No es también perjudicial una policía condescendiente?

Muchísimo, y en ninguna materia es quizá más necesario, y al mismo tiempo más difícil, evitar los extremos. Pero la buena fe de los empleados es ya un gran paso hacia el acierto.

¿No habláis de los empleados eclesiásticos?

Aunque ellos no son propiamente empleados políticos, ejercen un ministerio de moral que se roza mucho con el Poder Ejecutivo por cuanto uno y otro se encaminan a la observancia de los preceptos dictados para la mejora del hombre y de la sociedad.

¿Qué inferís de ahí?

Que los eclesiásticos, así por la naturaleza de sus funciones como por la vigilancia del Poder Ejecutivo sobre todas las influencias que afectan a la sociedad, tienen, según la moral política, deberes análogos a los de los empleados de aquel Poder.

Decid esos deberes.

Obedecer los mandatos de la autoridad civil, cooperar a su ejecución por los medios de que disponen e inculcar en los ciudadanos el mayor respeto al Gobierno.

¿Pueden rechazar alguna vez aquellos mandatos por contrarios a los principios de la religión o a las leyes de la Iglesia?

Nunca. Tal resistencia en los ministros del altar, además de ser muy ajena de su instituto, sería de una trascendencia funesta para el orden público.

¿Cuál deberá ser su conducta en el caso propuesto?

La mayor tolerancia y modestia. A lo más, podrán los prelados representar a la autoridad civil con humanidad y acatamiento.

Capítulo V

Empleados judiciales

Referid los deberes de los empleados judiciales.

El Poder Judicial, creado para la aplicación de la ley, tiene por deberes la meditación, la rectitud y la celeridad en sus operaciones.

¿Por qué debe guardar meditación?

Porque en nada es tan perjudicial la ligereza como en un poder destinado a decidir sobre los intereses más caros para el hombre: la vida, la libertad, la propiedad y el honor.

¿De cuántos modos puede faltar el juez a la rectitud?

De varios; más todos consisten en ceder a ciertos motivos más o menos deshonorosos, que le distraen de la puntual y exacta aplicación de la ley. El resultado es, siempre, que sucede lo que el legislador no tuvo por conveniente que sucediese.

¿Y si la ley fuese mala?

Sólo puede el juez representarlo al Poder Legislativo; pero mientras la ley exista, es necesario observarla aun cuando sea mala.

¿Por qué?

Porque de otro modo se daría ocasión a la cavilosidad y al interés de cada uno para eludir todas las leyes so pretexto de ser malas.

¿Qué ventajas provienen de la celeridad en la administración de justicia?

La retardación equivale a una denegación temporal, y por consiguiente adolece, en parte, de los inconvenientes de la falta de justicia.

¿Hay algún vicio odioso y muy común entre los dependientes del foro?

Sí, las estafas que cometen con los litigantes, y que son tanto más inicuas cuanto que se hacen bajo la salvaguardia de un puesto que escuda a sus autores.

¿Hay algún deber común a los empleados legislativos, ejecutivos y judiciales?

Sí, el de instruirse profundamente en las materias que les incumben. Sin esto no podrían desempeñar bien sus destinos, aun cuando tuviesen las mejores intenciones.

Capítulo VI

Electores

¿Quiénes son los electores?

En los países gobernados según el sistema popular representativo, la autoridad pública se ejerce por personas designadas por el pueblo; mas, no pudiendo este hacer en masa semejante designación, la encarga a algunos comisionados especiales, y estos son los *electores*.

Según eso, ¿es muy grave el encargo de elector?

Sí, muchísimo, pues que de sus votos depende el tener buenos o malos gobernantes.

¿Cuáles son los deberes que la moral prescribe al elector?

Imparcialidad e independencia.

Explicad el primero.

La imparcialidad consiste en que no se deje llevar en sus votaciones por el espíritu de partido, ni por odios o afecciones personales; y sí solo por las cualidades y méritos de los candidatos. Si es fuerza tener buenos gobernantes, pues en ello va la dicha de todos, es bien claro que esto se obtendrá observando el principio que queda sentado.

¿Qué utilidad proviene de la independencia?

Las ventajas del sistema popular son precisamente las que dimanar de la participación de muchos en los negocios públicos. Un elector vendido a otra persona es un votante de menos, porque equivale a que esta otra persona

vote dos veces. La falta de independencia desvirtúa, pues, enteramente aquel sistema.

¿Tenéis otra razón?

Sí, el que atenta contra la libertad de otro lo hace porque teme que, obrando libremente, no según de [sic] sus ideas, y esto mismo prueba que ellas no son buenas.

¿Por qué?

Porque debemos suponer que el elector, por su propia conveniencia, estará naturalmente inclinado a hacer una buena elección; y si se le mueve a contrariar su voto espontáneo, refluirá en perjuicio de esa buena elección.

¿Qué deberemos, pues, pensar de los atentados contra la libertad de las elecciones?

Que son de los más enormes que puedan cometerse contra la sociedad, y que esta debe mostrarse inexorable con sus autores.

¿Y no culpáis al elector?

Eso depende de los medios empleados para ganarle. Si son los de la violencia, no merece, con mucho, nuestro vituperio, como si fuese el soborno u otro semejante.

¿Por qué no cumplen de ordinario los electores con sus deberes?

Porque no ven todas las consecuencias que produce su negligencia o debilidad. El gusto de complacer a un amigo, saciar un deseo de venganza, contrariar las miras de un

partido opuesto, labra más en su ánimo, con frecuencia, que las consideraciones de utilidad pública.

¿De qué proviene esto?

De que los unos motivos obran de un modo claro e inmediato, y los otros sólo ofrecen imágenes distantes y confusas. Mas, la virtud consiste justamente en resistir a aquellos y preferir estos, cuando ha de resultar una mayor suma de dicha para la sociedad.

Pero un mal voto no puede influir en las elecciones.

Así se pudiera decir de todos. Las mayores sumas se componen de unidades; y lo que se dice de las partes, se dice del todo.

Capítulo VII

Superiores y subalternos

¿Qué conducta debe observar el superior respecto del subalterno?

Ha de considerar que su posición no le autoriza para oprimirle, ni menos humillarle. Sin descuidar que cumpla con su deber, le guardará las atenciones que se deben a todo hombre. Los malos tratamientos son siempre una simiente amarga y fecunda en frutos de la misma calidad.

¿Hay otras razones para tratar bien a un inferior?

Sí. Nunca aparece tan deshonrosa la altanería como cuando se ejerce con quien no puede fácilmente rechazarla. Además, nadie está seguro de que no dependerá algún día,

bajo de algún respecto, quizás del mismo a quien mandó antes.

Decidme los deberes del empleado subalterno.

Respeto sin humillación y obediencia a las órdenes del superior.

¿No le es lícito suspender la ejecución de una orden superior si la creyese perjudicial u opuesta a la constitución o a la ley?

En este punto debe arreglarse a lo que establezcan las instituciones del país; mas la moral le previene que no ponga jamás embarazos a la marcha de los negocios de su ramo y que nunca el espíritu de partido ni otro motivo semejante, sino sólo consideraciones de mucho peso le hagan retardar el cumplimiento de las órdenes que se le hayan comunicado.

¿Y qué deberá hacer en el caso de estar bien persuadido de que la orden es mala o ilegal?

Si temiese muy graves inconvenientes de su ejecución, suspenderla, y representar al superior indicándole sus temores. Pero si la maldad o ilegalidad de la orden no fuesen de mucha trascendencia, vale más que obedezca, sobre todo si urge la ejecución.

Suponed todavía que el superior insiste.

Entonces el inferior habrá cumplido con su deber representado y ha de obedecer, salvo que se quiera comprometerle a ejecutar un crimen, en cuyo caso debe

resistir el cumplimiento de la orden y aun dejar el puesto, si fuere preciso.

Dadme una regla general en este punto.

La regla general es obedecer, excepto en los casos muy graves y muy particulares en que la necesidad de resistir no pueda sujetarse a duda. Es de no olvidar que tales casos son raros y que el subalterno no ha de forjarlos fácilmente en una imaginación asustadiza o maliciosa.

Capítulo VIII

Del ciudadano particular

¿A quién llamáis ciudadano particular?

Al que no hallándose en ningún puesto público, hace parte de la masa común de la sociedad.

¿De cuántos modos podemos considerarle?

De tres: como candidato, como sufragante y como súbdito.

¿Tenéis alguna observación general que hacer respecto del ciudadano privado?

Sí, y es que la opinión no influye tanto en él como en el empleado público.

¿Por qué?

En primer lugar, porque su misma situación le oculta más a las miradas del público; y en segundo, porque la

opinión recae sobre un gran número a la vez, lo que disminuye su efecto.

Capítulo IX

Candidato

¿Quién es candidato?

El ciudadano particular considerado como si hubiese de venir a ser empleado público.

¿Es lícito aspirar a los empleos?

Sí, cuando se tienen las cualidades internas y externas que requiere el puesto.

¿Cuáles son esas cualidades?

Llamo internas a las que producen directamente el buen desempeño del destino, como el talento, la probidad, etc.; y externas, las exigidas por la ley por considerarlas indicantes de las primeras, como la edad, la riqueza y otras.

¿Qué otro requisito es necesario para que la moral no desaprobe la aspiración a los destinos?

Que no se empleen en la solicitud medios indecorosos; y, en general, hacen mucho más honor cuando se obtienen sin solicitarlos.

¿Qué decís de la práctica de presentarse al pueblo como candidato el mismo interesado?

Esta práctica, usada en Inglaterra y en los Estados Unidos, y que allá es bien recibida, quizás no obtendría la

aprobación general en otros países de diversas costumbres e ideas.

Pero, ¿es útil?

Bien merece ella que se la examine bajo este aspecto, pues al cabo lo útil, tarde o temprano, es aprobado por la opinión; y a menudo no se necesita más que hacer la demostración de la utilidad de una cosa, para que sea aprobada por todos.

¿Qué observáis, pues, en primer lugar?

Que el que se presenta como candidato para un empleo, solo prueba en su contra que lo desea.

Pero, ¿prueba algo sobre su buen o mal desempeño?

No. Bien puede desempeñarse perfectamente un destino que se ha deseado; más hay no sé qué presunción en contra del que se ofrece para un empleo.

¿En qué se funda esa presunción?

En que el interés del bien público no es por lo general tan fuerte como el interés del bien particular, y el que manifiesta grandes deseos de ser empleado da a sospechar que le mueve únicamente alguna consideración de personal conveniencia. Pero no hay que olvidar que esta es una mera presunción, y que, así, los precedentes de la persona son el mejor indicio para apreciar sus verdaderos motivos.

¿Qué concluís de todo?

Que la propia presentación como candidato casi nada dice en favor o en contra de la persona. Sin embargo, sería de desear que no fuese común el deseo de ser empleado, a lo menos como un medio de subsistencia.

¿Por qué razón?

La empleomanía indica la escasez de industria en un país, pues de otro modo nadie habría que no prefiriese cualquier género de ocupación privada al desempeño de un destino, que es cosa tan llena de inconvenientes.

¿Cuáles son esos inconvenientes?

Son muchos, diré los principales. Primeramente, el empleado se halla siempre en un estado de dependencia que no halaga mucho a la natural altivez humana.

Decid otro.

Por lo regular, cuánto gana el empleado lo consume al mismo tiempo, sin hacer ahorros para la vejez o para los casos extraordinarios.

¿En qué consiste esto?

En que los sueldos se proporcionan al rango del empleo y los gastos son siempre proporcionados al rango, de modo que un gran sueldo supone un gran gasto.

¿Hay otra causa?

Sí. El empleado no medita que llegará un tiempo en que deje de serlo y la esperanza le alucina hasta el término de creer que siempre tendrá una entrada segura. De aquí

proviene necesariamente que se descuide y ceda a los inmediatos alicientes de gastar.

¿Qué otro inconveniente tienen los empleos públicos?

Habitúan de tal modo al sujeto a este género de vida que cuando la necesidad le obliga a tomar otro, le es impracticable. Parece que se hace inepto para todo lo que no es la oficina.

¿Cuál ha sido la causa principal de la empleomanía?

La dificultad de ocuparse útilmente. Por tanto, la empleomanía supone falta de industria en el país, y el mejor modo de extirpar aquella es fomentar esta por los medios que se hallen en poder del gobierno y según los principios de la economía política modificados por las circunstancias especiales del país.

Capítulo X

Sufragante

¿Quién es sufragante?

El que, en las elecciones indirectas, vota para el nombramiento de electores.

¿Cuáles son sus deberes?

Es bien claro que siendo propiamente el sufragante un elector de elector, le corresponden los mismos deberes que a este: imparcialidad e independencia.

¿No hay, sin embargo, alguna observación que hacer aún a este respecto?

Sí, los partidos políticos ponen su mayor conato en la seducción de los sufragantes, porque una vez conseguido el nombramiento de electores de su agrado, ya no tienen que emplear con estos tanto empeño y descansan en la seguridad de que resultarán también a su gusto las elecciones de gobernantes.

¿Y qué decís acerca de esto?

Que los sufragantes necesitan desplegar toda su honradez para resistir los embates de los partidos, y que no deben nunca adoptar otra guía en su conducta que su propio convencimiento acerca del mérito de los ciudadanos por quienes sufraguen.

¿A qué deben atender principalmente en sus propios sufragios?

La primera cualidad que deben buscar en el elector es la honradez política; esto es, aquella virtud que pospone toda consideración a la del bien público. Después de esto, la suficiente capacidad para apreciar bien el mérito de los hombres notables del país y para no dejarse engañar.

¿Qué consejo daríais a los sufragantes?

Siendo el sufragio un derecho, todo sufragante que no se encuentre con el criterio necesario para atinar con buenos electores, debería abstenerse de concurrir a las urnas

electorales más bien que entregarse a discreción a las arterías de un partido.

¿Qué decís de los sufragantes que con la última facilidad dan sus votos al primero que se los pide?

Que cometen, quizás sin saberlo, un enorme delito. Pero en esto la culpa suele estar más bien de parte de los que hacen las leyes constitucionales, pues conceden el derecho de sufragio a individuos que apenas saben gobernar su propia casa.

¿Cuál sería el remedio?

Concretar semejante derecho a aquellos individuos que por su edad, conocimientos, industria, etc., diesen garantía de ejercerlo bien; pero este punto sale ya de nuestra materia y pertenece a la ciencia constitucional.

Capítulo XI

Súbdito ⁵

¿A quién llamáis súbdito?

Al ciudadano considerado bajo el aspecto de su sujeción al gobierno.

¿Cuáles son los deberes del súbdito?

⁵ No debe entenderse por súbditos el simple ciudadano de las monarquías. La palabra es genérica, y la única que expresa bien la de justa sujeción al gobierno, cualquiera que sea su forma.

Todos se comprenden en este precepto general: vivir sometido a las leyes. Pero una idea semejante no basta y conviene, para la mejor instrucción en este punto, especificar algo más dichos deberes.

Decid, pues, ¿cuáles son los principales deberes comprendidos en aquel precepto general?

Son tres: obedecer y respetar a las autoridades legítimas, pagar las contribuciones establecidas por la ley, y servir y defender a la patria.

¿Qué beneficio resulta de la obediencia a las autoridades?

La sociedad apenas podría subsistir sin gobierno, y la idea de gobierno abraza necesariamente la de la obediencia.

Pero ¿es ilimitada esta obediencia?

No lo es, porque faltando el derecho de mandar, cesa la obligación de obedecer; mas no corresponde al súbdito formar este juicio, sino en el caso de que se le ordene claramente un grave delito.

¿Por qué?

Porque, de otra manera, cada cual se creería autorizado para desobedecer bajo aquel pretexto y el gobierno vendría a ser nugatorio.

¿Y en qué fundáis la excepción?

En la necesidad de evitar que las autoridades, prevalidas de su derecho a hacerse siempre obedecer, cometiesen, por este medio, los mayores atentados.

¿Y qué seguridad puede haber contra tales atentados?

La que procede de la responsabilidad a que deben estar sujetas las autoridades.

Si habláis de la responsabilidad legal, ella es casi siempre ilusoria.

En verdad que, por desgracia, así sucede; mas la responsabilidad que impone la opinión pública es mucho más cierta y temible.

¿Y si la opinión no bastase a contener los abusos de las autoridades?

Hay que hacer una diferencia entre dichos abusos. Si ellos consistiesen solo en el quebrantamiento de ciertas fórmulas que no afectan directamente al bien estar de la sociedad, vale más soportarlos, sin dejar de improbarlos, que acudir a las vías de hecho, únicas que quedan después que la responsabilidad legal se ha hecho ilusoria y la opinión es desatendida.

Y si fuesen más graves las faltas, ¿no sería justificable la insurrección?

Aun entonces debería conducirse con muchísima pausa el pueblo sujeto a tal desgracia. Es necesario que la tiranía sea *muy fuerte*, y que no haya esperanza fundada de

verla cesar dentro de poco, para que pueda justificarse la insurrección.

¿Por qué se necesitan tantos requisitos para justificar la insurrección?

Porque es una de las mayores calamidades que puede sufrir un país. Si nos espanta un robo, si nos indigna un estupro, si nos horroriza un asesinato, si nos llena de pavor un incendio, ¿qué deberá decirse de aquel estado en que se multiplican y se suceden sin cuento los robos, los estupros, los asesinatos y los incendios?

¿Pero los males de la tiranía son, por lo menos, tan grandes como los que acabáis de pintar?

Cierto, cuando la tiranía llega a tal punto que merece ese nombre; mas, los espíritus turbulentos abusan de aquella voz, dándole cabida a su lenguaje con gran facilidad.

¿Cuándo decís que la tiranía es muy fuerte?

Cuando las autoridades violan manifiestamente la constitución, o sea, la pauta de sus procedimientos; y esto por medio de leyes u otros actos arbitrarios que ataquen directamente las garantías individuales.

¿Cuáles son esas garantías?

Las que ofrecen las leyes fundamentales respecto de la persona, la propiedad, el honor y demás objetos preciosos para el hombre.

¿Hay ejemplos de semejante conducta de parte de unas autoridades que ejercen constitucionalmente sus funciones?

Los hay cuando un partido exaltado llega a apoderarse del gobierno.

Entonces, pues, ¿será justificable la insurrección?

Sí, más es preciso que los actos atentatorios a la persona, a la propiedad, a la honra, a la condición, etc., sean gravísimos, multiplicados, y que no ofrezcan esperanzas de una pronta terminación.

¿Por qué?

Porque de otro modo los males de la insurrección serían mayores que los que ella trataba de cortar.

¿Aún no es necesario otro requisito para justificar la insurrección?

Sí. Es indispensable que su golpe sea seguro y que se limite a lo muy preciso para hacer cesar la tiranía.

¿Por qué lo primero?

Porque la tiranía se irrita y se hace más temible cuando es atacada y no derribada.

¿Por qué lo segundo?

Porque todo mal, empleado sin necesidad, es inútil y carece de compensación.

¿Se han observado siempre estos principios?

Rara vez. Algunos individuos, bien por ambición, o bien por un celo indiscreto, han atentado a menudo contra las autoridades legítimamente constituidas y causado enormes males.

¿Qué deberemos decir de tales individuos?

Cuando la insurrección carece de los requisitos que hemos señalado para que sea justificable, sus autores son unos criminales insignes. En el otro caso, son los salvadores de la patria y merecen todo aplauso.

Paréceme que el resultado es lo que de ordinario condena o ensalza a los insurrectos.

Así es, por desgracia; mas el día llegará en que se atienda más bien a los principios que dejamos sentados, que no al éxito de una intentona.

Creo también que tales principios son delicados y de muy difícil aplicación en la práctica.

Así es exactamente; pero la experiencia y el hábito de reflexionar en materias políticas llega a engendrar en los pueblos un cierto instinto que les dice, sin engañarlos, hasta dónde llega su obligación de obedecer y cuándo empieza su derecho a resistir.

¿Qué decís de la insurrección como medio de alterar las instituciones viciosas?

Que es abominable por lo mismo que pueden reformarse de una manera pacífica, si realmente lo merecen.

Pero el Gobierno suele oponerse caprichosamente a tales reformas, aun cuando son necesarias.

Si el Gobierno no ha degenerado y convirtiéndose manifiestamente en un poder despótico, no se opondrá mucho tiempo a una reforma exigida por la nación. Pero el espíritu demagógico, siempre impaciente, quisiera que el Gobierno cediese con prontitud a sus menores deseos, y en su despecho le lanza cargos terribles y apasionados, que a veces pasan a actos de rebelión.

Mas una reforma pudiera ser urgente, y el Gobierno, por capricho, oponerse a que se hiciese.

Nunca será tan urgente una reforma en las instituciones que no dé espera a que el Gobierno consienta en hacerla por los medios que ellas mismas han prescrito. Un Gobierno que no ha proclamado o establecido abiertamente el despotismo, se mira mucho para contrariar los deseos bien manifiestos de la nación, porque sabe que a ella debe su existencia; y si no consiente en hacer la reforma, será porque está bien penetrado de que la mayoría no la quiere.

Dijisteis que el primer deber del súbdito era obedecer y respetar a las autoridades, ¿de qué respeto habláis?

De las atenciones y miramientos que se merecen unos personajes constituidos sobre los demás para la mejor dirección de todos.

¿De qué sirve ese respeto?

Es un auxiliar de la obediencia; porque no hay tanta disposición a obedecer al que se trata con familiaridad o desprecio, como a aquel a quien se está acostumbrado a mirar con acatamiento.

¿Cómo debe entenderse?

Siempre conciliado con el decoro; pues la humillación nunca es necesaria ni aun excusable.

Habéis manifestado que las autoridades a quienes se debe respeto y obediencia son las legítimas, ¿cuáles son esas?

Las que descansan en los principios de legitimidad reconocidos en el país.

¿Son diversos esos principios?

Todos vienen a ser, en último resultado, la voluntad expresa o el consentimiento tácito de la mayoría sensata.

¿Debe, pues, tolerarse una autoridad que, según el juicio privado de los individuos, es ilegítima?

En semejantes casos, las opiniones suelen estar divididas, y entonces ya se ve que el punto es por lo menos dudoso. Pero aun cuando no lo fuese, vale más tolerar por algún tiempo esa autoridad que lanzarse en la carrera espinosa de la rebelión.

¿Tiene este principio mayor fuerza respecto de determinadas formas de gobierno?

Sí. En el gobierno alternativo, donde las autoridades solo funcionan por un período limitado, aun es todavía más cierto que la tolerancia debe preferirse a la rebelión cuando sólo se ha faltado a requisitos o fórmulas; porque no pasará mucho tiempo sin que se subsane la falta.

¿Qué principio general puede sentarse sobre la obediencia y respeto a las autoridades ilegítimas o intrusas?

Lo más seguro es consultar el giro de la opinión. Si ella está claramente pronunciada, en la generalidad, contra la autoridad de hecho, la deposición de esta puede hacerse sin gran sacrificio, y entonces es lícita y debida; mas cuando hubiese razón para creer que sólo a costa de grandes sacrificios sería posible la deposición, la prudencia y el interés de la nación aconsejan que se tolere a la autoridad, principalmente si no hubiese de durar mucho.

Pero aquí se trata de ilustrar la opinión...

Pues bien, debe derrocar a la autoridad intrusa, luego que el propósito sea general.

¿Por qué entonces?

Por evitar los desastres que serían consiguientes si la autoridad tuviese muchos sostenedores.

No me he penetrado todavía de la utilidad que resulte de deponer una autoridad que, aunque ilegítima, administre bien.

La utilidad consiste en no sentar un contraprinipio, en no dar excepciones peligrosas a la regla general en que se apoya el gobierno, esto es, el voto público. En suma, la razón es la misma que hay para la observancia de todas las leyes.

Hablad ya del segundo deber del súbdito.

Dije que era pagar las contribuciones establecidas por la ley.

¿Qué utilidad resulta de ello?

Aparte de la general de observar las leyes, el súbdito tiene un inmediato y personal interés en el cumplimiento de aquella obligación.

¿Cuál es?

No se puede asegurar su persona, propiedad, honor, etc., por el gobierno, sino mediante ciertos gastos que no pueden salir de otra parte que del haber del mismo súbdito.

¿Por qué?

Porque al cabo, la sociedad no es más que un conjunto de individuos, y todo lo que hay en ella es procedente de sus miembros.

¿Por qué hay, generalmente, tanta repugnancia a pagar las contribuciones?

Consiste en parte en que el pueblo desconoce las ventajas que de ello le resultan; pero debemos atribuirlo más bien a los abusos que en esta materia se han cometido.

¿De qué abusos habláis?

De los impuestos mal concebidos y contrarios a los principios económicos; y, en general, de las extorsiones que, bajo diversos pretextos, se han ejecutado con los pueblos.

¿Cómo debe el súbdito servir y defender a la patria, que es su tercer deber?

En primer lugar, según la manera establecida por las leyes; pero no solo ha de prestarse gustoso al cumplimiento de las obligaciones que al efecto ellas le imponen, sino que ha de proporcionarle cuanta ayuda esté en su poder, para lograr los objetos de la asociación.

¿Por qué?

Porque la sociedad no puede contar sino con sus miembros, y los beneficios que ella proporciona son demasiado importantes para que ningún esfuerzo excuse al súbdito en su servicio.

¿A quién sirve el súbdito, sirviendo a la patria?

Se sirve a sí mismo; porque en la sociedad política, como en cualquiera otra, los negocios son comunes y servir a la sociedad es servir a cada uno de sus miembros.

¿Qué límites tienen estos servicios?

No tienen otros que los que les fijen su oportunidad y su eficacia. Mas, en todo caso, debe medirse la magnitud del sacrificio con la utilidad que haya de producir; pues uno menor que ella siempre sería un acto de insensatez.

Capítulo XII

Partidos políticos

¿Son necesarios los partidos políticos?

No, antes bien son muy funestos.

¿Por qué?

Partido es sinónimo de parcialidad, y la nación nada gana con estar dividida en bandos que se hostilizan mutuamente. Los intereses de la nación son comunes, y así, todos sus individuos debieran formar un solo partido, pero entonces esta voz no sería aplicable.

¿Cuáles son, por lo común, los partidos que dividen una nación?

En un estado de anarquía puede haber infinitos, más o menos separados entre sí, de pretensiones opuestas y exclusivas, y que se hacen una cruda guerra hasta que alguno queda triunfante y organiza cualquier sistema de gobierno.

¿Y en un orden regular de cosas?

Los partidos casi siempre se reducen a dos, uno censura al Gobierno y otro que le defiende: el primero se llama oposición, y el segundo, *ministerial*.

¿No conviene la oposición?

Conviene que las faltas del Gobierno sean censuradas con la moderación y decencia

correspondientes; pero este es un derecho de todo ciudadano que solo debe ejercerlo cuando hay mérito para ello, y no la ocupación ordinaria de un partido que, por el mismo hecho de serlo, encuentra faltas en todos los actos del Gobierno y se las enrostra con desacato.

¿Resulta de aquí algún mal positivo?

Nada es más calculado para agravar los males mismos que se trata de corregir, como una oposición sistemática y apasionada, cual es siempre la que se hace por un partido. Los ataques inconsiderados irritan a los gobernantes, que, como hombres, tienen también su amor propio y sus sentimientos de rencor; y el resultado es que llegan realmente a ejecutar atentados de que es víctima inmediata el partido de oposición y, en último caso, la nación toda.

¿Y qué decís del partido ministerial?

Lo mismo. Si todo no merece censura, tampoco debe defenderse todo; porque los mandatarios son tan falibles como cualquiera otro hombre y es utilísimo que, con la cordura debida, se les hagan presentes sus errores para que los corrijan.

¿Qué concluís de todo?

Que las funciones de censurar o defender al Gobierno, o mejor dicho, a los gobernantes, deben reposar en unas mismas manos, en manos del ciudadano, cuyo patriotismo le aconseja manifestar las faltas e indicar sus remedios, así como le ordena sostener, con todas sus

fuerzas, a los legítimos mandatarios, que son los depositarios del reposo público y de las garantías individuales. Que esta conducta moderada hará más circunspectos a los mismos mandatarios y recabará más de ellos que una oposición violenta. Y, en fin, que los ciudadanos que despreciando estos principios se enrolan en bandos encarnizados que mantienen dividida y en peligro y alarma a la nación toda, son sus mayores enemigos, y también del género humano.

Pero, supuesta la existencia de los partidos políticos, ¿qué deberes impone la moral a sus miembros?

Buena fe, lealtad y moderación.

Explicad estos deberes.

La buena fe pone a cubierto contra cualquiera objeción que merezca el partido que tomamos y es, al mismo tiempo, prenda de lealtad. La lealtad, por su parte, es una presunción de buena fe, y es el fundamento de una confianza mutua entre los copartidarios, sin la cual sus miras no podrían llenarse. La moderación determina el empleo de medios lícitos en los fines que se propone cada partido.

¿Qué opináis sobre el sistema de indiferencia en los negocios públicos?

Que es muy culpable. Cuando llega a extenderse algo, facilita a la ambición el camino del poder; y si fuese general, haría imposible la existencia del gobierno.

¿Cuál es, pues, el deber del ciudadano a este respecto?

Siendo la sociedad y el gobierno indispensables al hombre, y objetos de un interés común, cada uno debe propender a su perfección por todos los medios lícitos que se hallen a su alcance.

¿Una larga serie de desgracias y desengaños no autoriza la indiferencia y el desaliento en los negocios públicos?

No. Los males nunca son eternos, y el buen ciudadano debe profesar, como fe política, la convicción de que algún día cesarán. Entre tanto, sería criminal abandonar, con la inacción, el campo a los malos y ambiciosos que están siempre dispuestos a ocuparle.

¿Tenéis alguna observación que hacer como consecuencia general de todo lo expuesto en el catecismo?

Sí, y es que la moral política no es diversa, en sus principios, de la moral privada, como se creyó alguna vez. No hay otra diferencia que la que procede de las diversas situaciones en que se considera al hombre, ya como ente social sujeto a un gobierno, ya como individuo del género humano puesto por la naturaleza en relación constante y necesaria con sus semejantes.

DECRETO EJECUTIVO No. 246 (De 15 de diciembre de 2004)

“Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los
Servidores
Públicos que laboran en las entidades del Gobierno
Central”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales,

CONSIDERANDO:

Que mediante el artículo 27 de la ley No. 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, se facultó a toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo mismo que a los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales, para dictar dentro de un plazo no mayor de seis meses un Código de Ética para el correcto ejercicio de la función pública.

Que bajo los efectos de la citada norma legal, distintas dependencias que integran el Sector Público han dictado una serie de códigos que de manera dispersa recogen los principios de orden ético y moral que dicho artículo ordena incorporar en los mismos.

Que el Órgano Ejecutivo considera indispensable para el correcto ejercicio de la función pública en aquellas instituciones que forman parte del Gobierno Central, contar con un instrumento que recoja de manera uniforme las normas y principios éticos y morales que, en todo momento, deben orientar la conducta de los servidores públicos que laboran en tales entidades.

DECRETA:

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 1: Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria.

ARTÍCULO 2: Para los efectos del presente decreto, se entiende por Función Pública toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS GENERALES

ARTÍCULO 3: PROBIDAD. El servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. Tampoco aceptará prestación o compensación alguna por parte de terceros que le pueda llevar a incurrir en falta a sus deberes y obligaciones.

ARTÍCULO 4: PRUDENCIA. El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

ARTÍCULO 5: JUSTICIA. El servidor público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones y coadyuvará a la realización plena de los derechos de que goza el ciudadano en sus relaciones con el Estado.

ARTÍCULO 6: TEMPLANZA. El servidor público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que dispone únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios de su cargo.

ARTÍCULO 7: IDONEIDAD. La idoneidad, entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

ARTICULO 8: RESPONSABILIDAD. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código Uniforme de Ética.

ARTÍCULO 9: TRANSPARENCIA. El servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares. También garantizará el uso y aplicación transparente y responsable de los recursos públicos, absteniéndose de ejercer toda discrecionalidad respecto de los mismos.

ARTÍCULO 10: IGUALDAD. El servidor público tendrá como regla invariable de sus actos y decisiones, el respetar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y extranjeros residentes en el país, sin distingo de raza, nacimiento, nacionalidad, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

ARTÍCULO 11: RESPETO. El servidor público respetará, sin excepción alguna, la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes.

ARTÍCULO 12: LIDERAZGO. El servidor público promoverá y apoyará con su ejemplo personal los principios establecidos en este Decreto Ejecutivo.

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS PARTICULARES

ARTÍCULO 13: APTITUD. Quien disponga el nombramiento de un servidor público debe comprobar que el escogido cumpla con todos los requisitos dispuestos por la ley o los reglamentos para determinar su idoneidad para el ejercicio del cargo. Ninguna persona debe aceptar ser nombrada en un cargo para el que no tenga aptitud.

ARTÍCULO 14: CAPACITACIÓN. El servidor público debe capacitarse para el mejor desempeño de las funciones inherentes a su cargo, según lo determinan las normas que rigen el servicio o lo dispongan las autoridades competentes.

ARTÍCULO 15: LEGALIDAD. El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.

ARTÍCULO 16: EVALUACIÓN. El servidor público debe evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo.

ARTÍCULO 17: VERACIDAD. El servidor público está obligado a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con los particulares como con sus superiores y subordinados, y a contribuir al esclarecimiento de la verdad.

ARTÍCULO 18: DISCRECIÓN. El servidor público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el secreto o la reserva administrativa.

ARTÍCULO 19: DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL. El servidor público, obligado para ello conforme el artículo 304 de la Constitución Política de la República y las leyes que lo desarrollen, deberá presentar una declaración jurada sobre su situación patrimonial y financiera.

ARTÍCULO 20: OBEDIENCIA. El servidor público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

ARTÍCULO 21: INDEPENDENCIA DE CRITERIO. El servicio público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones o que conlleven un conflicto de intereses. Debe abstenerse de toda

conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones.

ARTÍCULO 22: EQUIDAD. El empleo de criterios de equidad para adecuar la solución legal a un resultado más justo nunca debe ser ejecutado en contra del ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 23: IGUAL DE TRATO. El servidor público no debe realizar actos discriminatorios en su relación con el público o con los demás agentes de la Administración. Debe otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el servidor mantenga con sus subordinados.

ARTÍCULO 24: EJERCICIO ADECUADO DEL CARGO. El ejercicio adecuado del cargo involucra el cumplimiento personal del presente Código Uniforme de Ética y el deber de procurar su observancia por parte de sus subordinados.

El servidor público no debe obtener ni procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, amparándose en el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

Tampoco debe adoptar represalias de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra funcionarios u otras personas, salvo que éstas se enmarquen dentro del estricto ejercicio del cargo.

ARTÍCULO 25: USO ADECUADO DE LOS BIENES DEL ESTADO. El servidor público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento.

Tampoco puede emplearlos o permitir que otros lo hagan para fines políticos o particulares, ni otros propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. No se consideran fines particulares las actividades que, por razones protocolares o misiones especiales el servidor deba llevar a cabo fuera de lugar u horario en los cuales desarrolla sus funciones.

ARTÍCULO 26: USO ADECUADO DEL TIEMPO DE TRABAJO. El servidor público debe usar el tiempo comprendido dentro de su horario de trabajo, en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados que empleen el horario de trabajo para realizar actividades que no sean las que les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.

ARTÍCULO 27: COLABORACIÓN. Ante situaciones extraordinarias, el servidor público debe realizar aquellas tareas que resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten, aunque por su naturaleza o modalidad, dichas tareas no sean las estrictamente inherentes a su cargo.

ARTÍCULO 28: USO DE INFORMACIÓN. El servidor público no debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general. Tampoco debe utilizar, en beneficio propio o de terceros, información cuyo conocimiento otorgue una ventaja indebida, conduzca a la violación del ordenamiento jurídico o genere una discriminación de cualquier naturaleza.

ARTICULO 29: OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR. El servidor público debe denunciar ante su superior o ante las autoridades correspondientes, aquellos actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código.

ARTÍCULO 30: DIGNIDAD Y DECORO. El servidor público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con el público y con los demás funcionarios, debe conducirse en todo momento con respeto y corrección.

ARTÍCULO 31: HONOR. El servidor público al que se le impute la comisión de un delito contra la Administración Pública, debe facilitar la investigación y colaborar con las medidas administrativas y judiciales dispuestas por la autoridad competente para esclarecer la situación, a fin de dejar a salvo su honra y la dignidad de su cargo.

ARTÍCULO 32: TOLERANCIA. El servidor público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común.

ARTÍCULO 33: EQUILIBRIO. El servidor público debe actuar, en el desempeño de sus funciones, con sentido práctico y buen juicio.

CAPÍTULO IV

PROHIBICIONES

ARTÍCULO 34: PROHIBICIONES GENERALES. El servidor público no debe, directa o indirectamente, otorgar, solicitar o aceptar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas de los particulares u otros funcionarios.

ARTÍCULO 35: BENEFICIOS PROHIBIDOS. El servidor público no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar, aceptar o admitir dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en las siguientes situaciones:

- a) Para apresurar, retardar, hacer o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones;

- b) Para hacer valer su influencia ante otro servidor público, a fin de que éste apresure, retarde, haga o deje de hacer tareas relativas a sus funciones;

c) Cuando resultare que no se habrían ofrecido o dado si el destinatario no desempeñara ese cargo o función.

ARTÍCULO 36: PRESUNCIONES. Se presume especialmente que el beneficio está prohibido si proviene de una persona o entidad que:

a) Lleve a cabo actividades reguladas o fiscalizadas por el órgano o entidad en el que se desempeña el servidor público;

b) Gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgados por el órgano o entidad en el que se desempeña el servidor público;

c) Sea o pretendiera ser contratista o proveedor de bienes o servicios de la institución en la cual se desempeña el servidor público;

d) Procure una decisión o acción de la entidad en la que ejerce su cargo el servidor público;

e) Tenga intereses que pudieran verse significativamente afectados por una acción, decisión u omisión del órgano o entidad en la que desempeñe funciones el servidor público.

ARTÍCULO 37: EXCEPCIONES. Quedan exceptuados de la prohibición establecida en el literal c) del artículo 35:

a) Los reconocimientos protocolares recibidos de gobiernos, organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, en las condiciones en las que la ley o la costumbre oficial admitan esos beneficios;

b) Los gastos de viaje y estadía recibidos de gobiernos, instituciones de enseñanza o entidades sin fines de lucro, para dictar o participar en conferencias, cursos o actividades académico-culturales, siempre que ello no resultara incompatible con las funciones del cargo o prohibido por normas especiales;

c) Los regalos o beneficios que por su valor exiguo, según las circunstancias, no pudieran razonablemente ser considerados como un medio tendiente a afectar la recta voluntad del servidor público.

ARTÍCULO 38: EXCLUSIÓN. Quedan excluidos de la prohibición establecida en los artículos precedentes, los regalos de menor cuantía que se realicen por razones de amistad o relaciones personales con motivo de acontecimientos en los que resulta usual efectuarlos.

CAPÍTULO V

IMPEDIMENTOS POR RAZÓN DE LAS FUNCIONES

ARTÍCULO 39: CONFLICTO DE INTERESES. A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el servidor 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.

Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones.

ARTÍCULO 40: EXCUSA. El funcionario público debe excusarse y abstenerse de participar en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses y notificará tal circunstancia a su superior jerárquico.

ARTÍCULO 41: NEPOTISMO. El servidor público deberá abstenerse de beneficiar con nombramientos en puestos públicos a su cónyuge, pareja de unión consensual u otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

El servidor público también deberá abstenerse de ejercer la función pública en la misma unidad administrativa o en unidades administrativas que mantengan entre sí relaciones de control o fiscalización, y en las que laboren personas incluidas en los mencionados vínculos de parentesco, ya sean originales o sobrevivientes, sin notificar tal situación oportunamente a su superior jerárquico.

ARTÍCULO 42: ACUMULACIÓN DE CARGOS. Salvo en aquellos casos previstos en la Constitución Política de la República O la ley, el servidor público que desempeñe un cargo en la Administración Pública no podrá ejercer otro cargo remunerado en el ámbito nacional o municipal.

ARTÍCULO 43: PROHIBICIÓN DE CELEBRAR GESTIONES O TRÁMITES. El servidor público no debe efectuar o patrocinar a favor de terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración, cuando tengan vínculos con la entidad o institución en donde se desempeñe.

CAPÍTULO VI

SANCIONES

ARTÍCULO 44: SANCIONES. El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente decreto, en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionado administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo o destitución.

ARTÍCULO 45: PROCEDIMIENTO. En caso de violaciones al presente Código Uniforme de Ética los responsables de cada entidad, de oficio o a requerimiento de parte interesada, deben instruir el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Título VII de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales derivadas de la infracción.

En caso de determinarse la existencia de un hecho punible contra la Administración Pública, el responsable de la entidad deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente.

CAPÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 46: Este Decreto deroga el Decreto Ejecutivo No.13 de 24 de enero de 1991.

ARTÍCULO 47: El presente Decreto empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 15 días del mes de diciembre de dos mil cuatro (2004).

