

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ*

En este artículo realizaré un breve análisis sobre la ética en el Poder Legislativo en México y una aproximación a los países latinoamericanos. Comenzaré con la crisis de confianza que vive el Poder Legislativo en la actualidad, y cómo perciben los ciudadanos a los legisladores. Posteriormente, analizaré la ética en el ámbito de la política y el derecho; después, enumeraré algunas disposiciones legales que hacen referencia a la ética en el actuar de los diputados y senadores en México; finalmente, presentaré un listado de países latinoamericanos que han adoptado códigos de conducta parlamentaria y el contenido de ellos.

I. CRISIS DE CONFIANZA EN LOS CONGRESOS

En México y en Latinoamérica, el Poder Legislativo es una de las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía, para comprobar lo anterior, basta revisar las encuestas recientes que sitúan a los diputados y senadores como las entes con el nivel más bajo de confianza, al igual que la policía y los partidos políticos.¹

* Académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. *efren.chavez@unam.mx*

¹ En la Consulta Mitofsky sobre confianza en las instituciones, de septiembre de 2007, aparecen en último lugar los partidos políticos (5.2 de calificación, en una escala del 1 al 10, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza), le siguen los diputados (5.5), los senadores (5.5), los sindicatos (5.6) y la policía (5.7). Mientras que las instituciones mejor calificadas son las Universidades (8.0), el ejército (8.0), la Iglesia (7.8) y los medios de comunicación (7.4). En *Consulta Mitofsky sobre confianza en las instituciones, de agosto de 2011*, aparecen en último lugar los diputados (5.6 de calificación), le siguen la policía (5.6), los partidos políticos y los sindicatos (5.7) y los senadores (5.9). Mientras que las instituciones mejor calificadas son las Universidades (7.8), la Iglesia (7.6), el ejército (7.5), los medios de comunicación (7.4) y la CNDH (7.3). El Latinobarómetro en 2008 mostraba que solo un 32% de la población en Latinoamérica le tiene “mucho” o “algo” de confianza al Congreso Nacional o Parlamento, cifra que no obstante ha aumentado en los años recientes, pues en 2003 llegó a un mínimo de 17%.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

El Latinobarómetro en 2011 mostraba que solo un 32% de la población en Latinoamérica le tiene “mucho” o “algo” de confianza al Congreso Nacional o Parlamento, cifra que disminuyó respecto a los dos años anteriores en que se situó en 34%, no obstante ha aumentado en los años recientes, pues en 2003 llegó a un mínimo de 17% como se puede observar en el cuadro siguiente editado por dicha corporación.

Resumen Confianza en las instituciones Promedio América Latina 1996-2011

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Iglesia	76	74	78	77	72	71	62	71	71	71	74	66	68	67	64
Rádios					51		41		55	69	55	55	56	58	49
Televisión	50	46	45	42	49	45	36	38	44	64	47	51	54	56	48
Diarios					46		36	40	47	44	45	48	49	51	45
Bancos							27					44	44	44	43
Gobierno			28			25	24	30	36	43	39	44	45	45	40
Fuerzas Armadas	41	42	38	43	38	38	30	40	42	44	51	45	45	45	39
Empresa Privada					36	32	41		34	42	41	41	42	42	38
El Estado														41	38
Municipio/ Gobierno local					31	32		34	37			36	39	41	37
Policía	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37	39	37	34	35	33
Parlamento	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27	29	32	34	34	32
Administración Pública	27				28				30			31	34	35	31
Poder Judicial	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36	30	28	32	32	29
Sindicatos	28						23	23				31	30	30	28
Partidos Políticos	20	28	21	20	19	14	11	18	19	22	20	21	24	23	22

Fuente Latinobarómetro 1996-2011

El Parlamento en Latinoamérica ocupa el lugar 12 de 16 en la confianza, sin embargo, en 2011 supera en confianza al Poder Ejecutivo (administración pública) y Poder Judicial.

Por otro lado, en el referido informe 2011 los parlamentarios aparecen como el quinto grupo, que de acuerdo con la percepción de la gente, cumple menos con la ley; aunque también puede referirse a ellos en el grupo de políticos (segundo lugar) y funcionarios públicos (cuarto lugar), y por los ingresos que muchos parlamentarios tienen, también podría incluirse dentro de “los ricos” quienes están considerados como el grupo que cumple menos con la ley.²

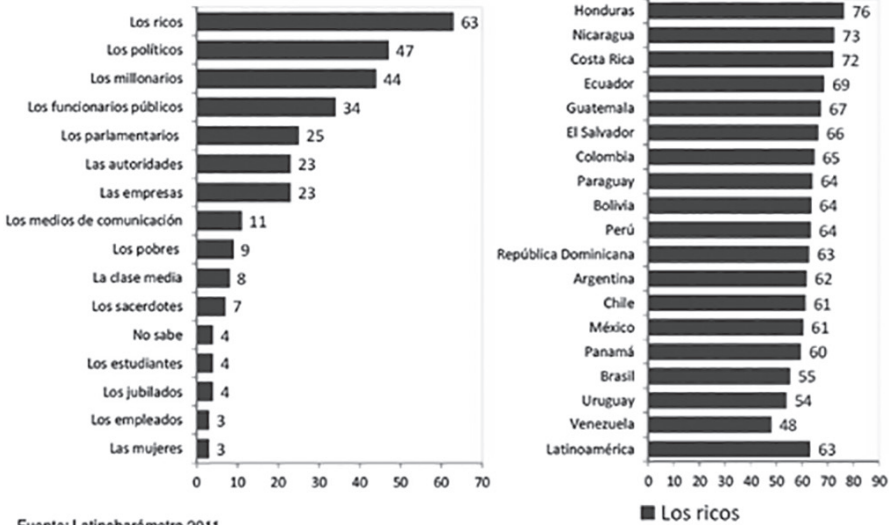
² Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011*, Santiago de Chile, 28 de Octubre 2011, p. 50 y 54. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

GRUPOS QUE CUMPLEN MENOS CON LA LEY

TOTAL AMÉRICA LATINA 2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. ¿Cuáles de los siguientes grupos cree Ud. que cumple menos con las leyes? *Respuesta múltiple, totales suman más de 100% **Aquí sólo menciones con más de 3%



Fuente: Latinobarómetro 2011

Los ciudadanos en general consideran a las cámaras como instituciones altamente costosas y poco productivas, cuyos miembros buscan únicamente trabajar por sus propios intereses, además de que aprovechan el cargo para realizar impunemente una serie de actos ilícitos, es decir que carecen de representatividad, de eficiencia y principalmente, de ética.³

Delia Ferreira Rubio señala que la sociedad percibe a los políticos como un grupo dedicado a satisfacer sus intereses personales o partidarios en lugar de preocuparse por los problemas de la gente.⁴

Se cuestiona también la falta de acuerdos en los problemas fundamentales y la lentitud en el proceso legislativo.

³ Al respecto, puede verse nuestro artículo: Chávez Hernández, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXIX, Núm. 115, enero-abril, 2006 (disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/115/art/art3.pdf>).

⁴ Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Marco Teórico”, *Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, San José (Costa Rica), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, p. 32 y 33.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

Y lo que es más grave, que por esa tarea que muchos no cumplen reciben sin embargo un alto salario, el cual no se compara con lo que perciben otros funcionarios públicos que quizá desempeñan una mayor cantidad de trabajo, y contrasta desde luego, con el salario mínimo que perciben millones de ciudadanos, el cual apenas les permite sobrevivir en un ambiente de pobreza y marginación. En muchos países de Latinoamérica, las diferencias entre el salario de un diputado o senador frente al salario de un trabajador asalariado son abismales.⁵

Los electores perciben que los legisladores no trabajan bien, que faltan mucho, que son muy flojos, que no se ponen de acuerdo, que discuten pero no actúan, entre otras cosas.

Pero, como subraya Solís Fallas, el Poder Legislativo se ha convertido en el principal blanco de las quejas de la ciudadanía, la cuestión ética encabeza esas quejas; señala que esto puede obedecer a varias posibilidades: que los ciudadanos a la hora de seleccionar los representantes atribuyan más importancia a otras características que a las éticas; o que les den importancia a éstas, pero no tengan la capacidad para discernir las cualidades morales de los candidatos; que los aspirantes mintieran exitosamente sobre sus cualidades morales; que la calidad ética del aspirante se hubiera deteriorado una vez que es legislador; que al votar por listas, no se pueda evitar la presencia de algunos legisladores que carecen de los requisitos éticos que los electores demandan; que solo un número reducido de ciudadanos probos aspiren a los puestos de elección popular por lo que es inevitable elegir personas deshonestas; que los legisladores sean honestos pero algunos ciudadanos y comunidades carentes de esfuerzo y

⁵ Por ejemplo, en México un diputado federal recibe como remuneración el equivalente a 96 salarios mínimos, es decir, hay una diferencia de más 95 veces con el salario de un jornalero o de un obrero, datos obtenidos en la *Página web de la Cámara de Diputados del Congreso General Mexicano*, http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/01_ley_de_transparencia/04_remuneraciones (consultado mayo 2008). En 2007 los diputados percibían un salario mensual de 148,446 pesos, cantidad que supera a lo percibido por los legisladores de otros países, como Canadá (los miembros de las Cámara de los Comunes recibían 150,800 dólares al año, esto es, unos 127,867 pesos mexicanos mensuales), España (un representante del Congreso de los Diputados ganaba 390 euros de dieta equivalentes a 44,319 pesos mexicanos y 748 euros por concepto de gastos de representación, unos 10,977 pesos mexicanos). Al respecto se puede ver: Morales, Alberto, “Salarios de diputados, entre los más altos del mundo”, *El Universal*, México, lunes 18 de junio de 2007, sección Nación, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/151883.html>.

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

vocación por el trabajo, atribuyan todos los fracasos a la corrupción en general y en particular de los representantes populares; que las debilidades éticas de los representantes simplemente reflejen las debilidades éticas de los representados; o que el deterioro de la imagen ética de los parlamentarios no obedece a razones fundadas, sino a estereotipos creados por una prensa interesada en vender por medio del sensacionalismo y el amarillismo.⁶

Si bien pueden concurrir algunas de las circunstancias mencionadas en el párrafo anterior, lo cierto es que la crisis del Parlamento por la falta de ética es atribuible directamente a los propios parlamentarios, puesto que algunos de ellos han realizado actividades indebidas las cuales al conocerse por la sociedad civil, han llevado a ésta a un rechazo y desconfianza a sus dignatarios, sea por haber incurrido en dichos actos reprobables o por no actuar en contra de éstos, es decir, porque la mayoría encubre y deja impune el actuar inmoral de los legisladores.

Lo anterior se puede comprobar con los índices de percepción de la corrupción que ha elaborado la organización Transparencia Internacional. De acuerdo con el “Índice de Percepción de la Corrupción 2011”, de 182 países o territorios analizados, los países latinoamericanos ocupan diversas posiciones: el país mejor situado en el índice fue Chile (lugar 22), seguido de Uruguay (25), Puerto Rico (39), y Costa Rica (50). Los países latinoamericanos con la peor posición son Venezuela (172), Paraguay (154) y Nicaragua (134). La puntuación obtenida por Chile es de 7.2, frente a 1.9 de Venezuela (en una escala del 1 al 10, donde 10 es nada corrupto y cero es muy corrupto); México se encuentra en el lugar 100 con una puntuación de 3.0, como se puede apreciar a continuación.

II. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2011⁷

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
1	Nueva Zelanda	9.5	1
2	Dinamarca	9.4	2

⁶ Solís Fallas, Otón, “Ética y probidad en el Poder Legislativo”, *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, vol. 8, núm. 2, agosto de 2000, pp. 221 y 222.

⁷ *Corruption Perceptions Index 2011*, Berlin, Germany, Transparency International Press Office, 2011, disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/press/>.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
2	Finlandia	9.4	2
4	Suecia	9.3	4
5	Singapur	9.2	5
6	Noruega	9.0	6
7	Países Bajos	8.9	7
8	Australia	8.8	8
8	Suiza	8.8	8
10	Canadá	8.7	10
11	Luxemburgo	8.5	11
12	Hong Kong	8.4	12
13	Islandia	8.3	13
14	Alemania	8.0	14
14	Japón	8.0	14
16	Austria	7.8	16
16	Barbados	7.8	16
16	Reino Unido	7.8	16
19	Bélgica	7.5	19
19	Irlanda	7.5	19
21	Bahamas	7.3	21
22	Chile	7.2	22
22	Qatar	7.2	22
24	Estados Unidos	7.1	24
25	Francia	7.0	25
25	Santa Lucía	7.0	25
25	Uruguay	7.0	25
28	Emiratos Árabes Unidos	6.8	28
29	Estonia	6.4	29
30	Chipre	6.3	30
31	España	6.2	31
32	Botswana	6.1	32

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
32	Portugal	6.1	32
32	Taiwán	6.1	32
35	Eslovenia	5.9	35
36	Israel	5.8	36
36	San Vicente y las Granadinas	5.8	36
38	Bhután	5.7	38
39	Malta	5.6	39
39	Puerto Rico	5.6	39
41	Cabo Verde	5.5	41
41	Polonia	5.5	41
43	Corea (Sur)	5.4	43
44	Brunei	5.2	44
44	Dominica	5.2	44
46	Bahréin	5.1	46
46	Macao	5.1	46
46	Mauricio	5.1	46
49	Ruanda	5.0	49
50	Costa Rica	4.8	50
50	Lituania	4.8	50
50	Omán	4.8	50
50	Seychelles	4.8	50
54	Hungría	4.6	54
54	Kuwait	4.6	54
56	Jordania	4.5	56
57	República Checa	4.4	57
57	Namibia	4.4	57
57	Arabia Saudita	4.4	57
60	Malasia	4.3	60
61	Cuba	4.2	61

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
61	Letonia	4.2	61
61	Turquía	4.2	61
64	Georgia	4.1	64
64	Sudáfrica	4.1	64
66	Croacia	4.0	66
66	Montenegro	4.0	66
66	Eslovaquia	4.0	66
69	Ghana	3.9	69
69	Italia	3.9	69
69	Macedonia, Ex R. Y. de	3.9	69
69	Samoa	3.9	69
73	Brasil	3.8	73
73	Túnez	3.8	73
75	China	3.6	75
75	Rumania	3.6	75
77	Gambia	3.5	77
77	Lesoto	3.5	77
77	Vanuatu	3.5	77
80	Colombia	3.4	80
80	El Salvador	3.4	80
80	Grecia	3.4	80
80	Marruecos	3.4	80
80	Perú	3.4	80
80	Tailandia	3.4	80
86	Bulgaria	3.3	86
86	Jamaica	3.3	86
86	Panamá	3.3	86
86	Serbia	3.3	86
86	Sri Lanka	3.3	86
91	Bosnia-Herzegovina	3.2	91

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
91	Liberia	3.2	91
91	Trinidad y Tobago	3.2	91
91	Zambia	3.2	91
95	Albania	3.1	95
95	India	3.1	95
95	Kiribati	3.1	95
95	Suazilandia	3.1	95
95	Tonga	3.1	95
100	Argentina	3.0	100
100	Benín	3.0	100
100	Burkina Faso	3.0	100
100	Yibuti	3.0	100
100	Gabón	3.0	100
100	Indonesia	3.0	100
100	Madagascar	3.0	100
100	Malawi	3.0	100
100	México	3.0	100
100	Santo Tomé y Príncipe	3.0	100
100	Surinam	3.0	100
100	Tanzania	3.0	100
112	Argelia	2.9	112
112	Egipto	2.9	112
112	Kosovo	2.9	112
112	Moldavia	2.9	112
112	Senegal	2.9	112
112	Vietnam	2.9	112
118	Bolivia	2.8	118
118	Mali	2.8	118
120	Bangladesh	2.7	120
120	Ecuador	2.7	120

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
120	Etiopía	2.7	120
120	Guatemala	2.7	120
120	Irán	2.7	120
120	Kazajstán	2.7	120
120	Mongolia	2.7	120
120	Mozambique	2.7	120
120	Islas Salomón	2.7	120
129	Armenia	2.6	129
129	República Dominicana	2.6	129
129	Honduras	2.6	129
129	Filipinas	2.6	129
129	Siria	2.6	129
134	Camerún	2.5	134
134	Eritrea	2.5	134
134	Guyana	2.5	134
134	Líbano	2.5	134
134	Maldivas	2.5	134
134	Nicaragua	2.5	134
134	Níger	2.5	134
134	Pakistán	2.5	134
134	Sierra Leona	2.5	134
143	Azerbaiyán	2.4	143
143	Bielorrusia	2.4	143
143	Comoras	2.4	143
143	Mauritania	2.4	143
143	Nigeria	2.4	143
143	Rusia	2.4	143
143	Timor-Leste	2.4	143
143	Togo	2.4	143
143	Uganda	2.4	143

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
152	Tayikistán	2.3	152
152	Ucrania	2.3	152
154	República Centroafricana	2.2	154
154	República del Congo	2.2	154
154	Costa de Marfil	2.2	154
154	Guinea-Bissau	2.2	154
154	Kenia	2.2	154
154	Laos	2.2	154
154	Nepal	2.2	154
154	Papua Nueva Guinea	2.2	154
154	Paraguay	2.2	154
154	Zimbabwe	2.2	154
164	Camboya	2.1	164
164	Guinea	2.1	164
164	Kirguistán	2.1	164
164	Yemen	2.1	164
168	Angola	2.0	168
168	Chad	2.0	168
168	República Democrática del Congo	2.0	168
168	Libia	2.0	168
172	Burundi	1.9	172
172	Guinea Ecuatorial	1.9	172
172	Venezuela	1.9	172
175	Haití	1.8	175
175	Irak	1.8	175
177	Sudán	1.6	177
177	Turkmenistán	1.6	177
177	Uzbekistán	1.6	177
180	Afganistán	1.5	180

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

<i>Posición</i>	<i>País o territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011</i>	<i>Posición</i>
180	Myanmar	1.5	180
182	Corea (Norte)	1.0	182
182	Somalia	1.0	182

Así, de acuerdo con Transparencia Internacional, el mapa mundial de la corrupción de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción sería el siguiente:



Fuente: Transparencia Internacional.⁸ El color más oscuro implica una mayor percepción de corrupción.

Así pues, los legisladores aparecen ante la sociedad como una clase voraz que solo busca su propio interés. Ya lo decía Félix F. Palavicini:

⁸ http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/MAPA_MUNDIAL_DE_LA_CORRUPCIÓN_IPC_2011.pdf.

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

Sentimos el anhelo salvador de la justicia, aquí donde hemos visto a ras de tierra a tantos espíritus empequeñecidos por la ambición y el lucro... aquí donde hemos visto surgir diputados y senadores de todos los intereses, de todas las ambiciones, de todos los provechos, de todos los lucros, de todas las concuscipencias, de todas las sectas, de todos los partidos, pero no diputados de México.⁹

III. LA ÉTICA COMO SOLUCIÓN

La confianza de los ciudadanos en sus representantes y en el funcionamiento de las instituciones resulta clave para la consolidación de la democracia, por ello, como señala Ferreira Rubio, es indispensable recuperar la confianza de la gente en sus representantes, para ello recomienda lo siguiente: recreación de un consenso ético; el restablecimiento de reglas de conducta que restrinjan o eliminen la posibilidad de conductas corruptas; la penalización efectiva de la corrupción; y la transparencia sobre los intereses y el patrimonio de los gobernantes.¹⁰

Es necesario que la ética y los valores vuelvan a ocupar el lugar superior en el Estado y la sociedad.

No obstante, algunos podrían señalar que la ética se vive en el ámbito privado, por lo que en el ámbito público, especialmente en la política, no se podría realizar un comportamiento ético. Así lo afirman teorías como la del realismo político, el eticismo y el moralismo abstracto. El “realismo político” no permite ninguna intromisión de la ética en la política, debido a su misma índole de ser una “técnica de poder sin escrúpulos morales”, es decir, se deja de lado la moral considerándola solo como un asunto que se vive en lo privado o íntimo. El “eticismo”, por el contrario, rechaza la relación de la política en la vida de una persona que practica las virtudes éticas, ya que considera a la política como una actividad pervertida y envilecedora, buscando así limitar al mínimo la participación de la persona en el ámbito de lo público, desinteresándose de los problemas comunes y absteniéndose de intervenir en un campo considerado corrompido, pues pretende ser personas “éticamente correctas”. Y la teoría del “moralismo abstracto” o llamada también “imposibilidad trágica”, es aquella que juzga los actos políticos con un criterio moralizante, aprobando solo los que

⁹ Ramírez, Alfonso Francisco, *Antología del pensamiento político*, México, Cultura, 1957, p. 474.

¹⁰ Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Marco Teórico”, *op. cit.*, p. 33.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

satisfacen plenamente las buenas intenciones o las exigencias morales del individuo, lo que lleva a la impotencia política en acción, o a la renuncia a la política para refugiarse en la esfera pura y privada de la moral.¹¹

Desde mi perspectiva, estas teorías como extremistas, ya que no reconocen la posibilidad de actuar dentro de los límites que impone la ética, y ser al mismo tiempo eficaz en la acción política. Aceptar esas teorías sería como negar la capacidad del ser humano para vivir en sociedad respetando la dignidad y derechos de los otros; sería como consentir que solamente con actitudes deshonestas se puede obtener lo que se desea, pues de otra forma sería imposible. Sin embargo, sabemos que el orden ético de una sociedad es el fundamento de su sistema jurídico y político, y no puede ser ajeno uno del otro.

Para Max Weber, la ética puede desdoblarse en ética de la responsabilidad y en ética de la convicción. En la primera se coloca en primer término el compromiso frente a las consecuencias, las reacciones que provoca o desata la acción propia; mientras que la ética de la convicción actúa de cara a aquello que piensa y asume como “lo mejor”, ante sí y para sí, pero no necesariamente de cara a las repercusiones que sus actos puedan tener para los otros. Señala Weber que no es lo mismo obrar según la máxima de una ética de la convicción, como la que ordena el cristianismo de obrar bien y dejar el resultado a Dios, que actuar bajo una máxima de la ética de la responsabilidad que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción. Por lo que señala que ninguna ética del mundo puede eludir el hecho de que para conseguir fines buenos hay que contar en muchos casos con fines moralmente dudosos, o peligrosos, con la posibilidad de consecuencias moralmente malas; por ello recomienda que quien quiera hacer política ha de tener conciencia de estas paradojas éticas y de lo que él mismo pueda hacer.¹²

Sin embargo, considero que toda ética de la responsabilidad si bien debe atender a las consecuencias, debe de hacerlo en base a los valores superiores de la sociedad y del Estado, razón de su existencia; ya que si no se respetan los principios éticos fundamentales, será reprobable toda actuación del Estado por muy grandes que sean los beneficios. El fin nun-

¹¹ Medrano, José María, “Ética y Política: formulación general y problemas actuales”, *Prudentia Iuris*, Buenos Aires, núm. 42, 1996, p. 33; Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, México, Grijalbo, 1969, pp. 75-47.

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

ca justificará los medios, la política tiene que ser moralmente aceptable o de lo contrario no tiene razón de ser.¹³

La política es el arte de ocuparse de los asuntos públicos, es decir, de todos; por tanto es reprochable actuar desviándose de los intereses generales. Todo acto político es, o debe ser, en esencia un acto ético en toda su extensión.

Tocante a la relación entre ética y derecho, es clara la diferencia entre moral y derecho, entre el carácter unilateral, interno e incoercible de una norma moral, frente a la bilateralidad, exterioridad, coercibilidad de la norma jurídica, pero sabemos también que muchas normas jurídicas tienen su fundamento en normas morales; y normas morales que complementan a las normas jurídicas.

Como señala Sergio García Ramírez, la reforma del derecho corresponde a una modificación en las convicciones éticas prevalecientes, así el proceso legislativo sirve a un progreso moral, sea que lo recoja o que lo propicie. El autor referido cita las expresiones de distinguidos juristas sobre el tema, por ejemplo, Radbruch afirmó: “La validez del derecho se basa en la moral, porque el fin del derecho se endereza hacia una meta moral”; José Vasconcelos precisó que “el derecho, expresión social acompañada de sanciones legales, manifiesta la ética que mueve las acciones en general y a ella se subordina”; Hart expuso que “el desarrollo del derecho, en todo tiempo y lugar, ha estado de hecho profundamente influido tanto por la moral convencional y los ideales de grupos sociales particulares, como por formas de crítica moral esclarecida, formulada por individuos cuyo horizonte moral ha trascendido las pautas corrientemente aceptadas”.¹⁴

¹² Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1975, pp. 163-173; Woldenberg, José, “Ética, elecciones y democracia”, *Derecho y Cultura*, México, núms. 11-12, septiembre-diciembre, 2003, pp. 22 y 23.

¹³ Sirva como ejemplo el caso del gobierno autoritario de Augusto Pinochet en Chile, que para lograr el desarrollo económico y la estabilidad política tuvieron que recurrir a crímenes de *lesa humanidad*; de acuerdo con la teoría de Weber habría obrado conforme a la ética de la responsabilidad porque sus actos estaban encaminados a lograr la “paz social”, sin embargo, hoy su actuación es condenada públicamente por la comunidad internacional y no se acepta en ningún caso como ética. De igual forma, Alberto Fujimori en Perú que recurrió a múltiples actos de corrupción, también es reprobado por sus actos aunque haya logrado un beneficio económico para su país.

¹⁴ García Ramírez, Sergio, “Introducción”, *Los valores en el derecho mexicano; una aproximación*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. vii-xviii.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

No hay pues un antagonismo entre ética y derecho, más bien hay complementariedad y colaboración mutua.

IV. DISPOSICIONES JURÍDICAS SOBRE ÉTICA PARLAMENTARIA EN MÉXICO

El derecho es mínimo ético exigible, esto es, la conducta cuya elemental observancia se exige a los ciudadanos; el derecho aspira a mínimos, la ética por el contrario exige máximos de conducta.

A continuación revisaré disposiciones en la constitución y en otras leyes que hacen referencia concreta a comportamientos éticos, que desde luego, son mínimos irreductibles que los legisladores deben cumplir en México.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la Constitución localizamos normas que orientan el actuar ético de los servidores públicos, específicamente de los miembros del Poder Legislativo. Así, el artículo 39 indica que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”, lo cual quiere decir que todos los poderes del Estado deben actuar conforme al beneficio del pueblo, pues de él emanan y para él han sido constituidos, por tanto, cuando algún miembro de los órganos del Estado se desvía en este actuar, como puede ser el caso de los legisladores, está desnaturalizando su función y el órgano pierde su razón de ser.

Los artículos 62 y 125 determinan incompatibilidades para los parlamentarios; el primero prescribe que los diputados y senadores no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los que se disfruten de sueldo, bajo la pena de perder su carácter de representante popular, salvo el caso de que se separen de su cargo previa licencia de la cámara. El artículo 125, por su parte, prohíbe el desempeño simultáneo de dos cargos de elección popular, sean ambos federales o uno federal y otro de un Estado.

Aquí sería conveniente ampliar la prohibición a toda actividad remunerada, sea en entidades públicas o privadas, pues en la práctica hay representantes populares que son dueños, miembros o accionistas de empresas que tienen vínculos contractuales con el Estado, por lo que resultan injustamente beneficiados por la posición privilegiada de dichos par-

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

lamentarios. También, el caso de legisladores que prestan sus servicios profesionales como abogados, asesorando a individuos en litigios contra el Estado, aprovechando su posición privilegiada para ganar litigios que implican millonarias sumas en perjuicio del erario público; o los dirigentes sindicales que descuidan sus responsabilidades parlamentarias por atender las actividades de su gremio; o el vergonzoso caso de los dirigentes partidistas, quienes también faltan a sus labores en los congresos por estar en giras, campañas y demás acciones de su agrupación política.

En los artículos 63 y 64 se ordena la asistencia puntual de los diputados y senadores a las sesiones de la cámara; otorgándose la facultad de exigir a los ausentes presentarse a desempeñar su cargo, entendiéndose que en caso de no hacerlo, renuncian a su encargo, incurriendo además en responsabilidad. También se establece que si un diputado o senador falta diez días consecutivos sin causa justificada o previa licencia, se entiende renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes. Los legisladores que no concurran a una sesión no tendrán derecho a la dieta correspondiente a ese día.

Respecto a esta cuestión, consideramos que debe incluirse también el deber de los diputados y senadores de asistir a las reuniones de las comisiones en que formen parte, pues es lamentable que estas no puedan sesionar por la falta de quórum. Asimismo, fijar otras medidas para hacer que los diputados y senadores asistan efectivamente a las sesiones, y no continuar con los recintos que vergonzosamente quedan vacíos o semivacíos en el desarrollo de las sesiones.

El Título Cuarto de la Constitución es el que contiene la mayor parte de las disposiciones en ética parlamentaria, al denominarse “Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

El artículo 108 reconoce como servidores públicos a los representantes de elección popular imputándoles responsabilidad por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus funciones. De igual forma los diputados a las Legislaturas locales son responsables por infracciones a la Constitución, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 109 obliga a expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas necesarias, a efecto de sancionar a quienes incurran en responsabilidad, sea política, penal o administrativa. El juicio político procederá contra los servidores señalados en el artículo 110, que en el desempeño de sus funciones efectúen actos u omisiones que

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La responsabilidad penal resulta de la comisión de delitos por parte del servidor público, la cual será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que menoscaben los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los cuales deben observar en la realización de sus funciones.

De esta manera, el artículo 109 ordena los principios que deben regir la actuación de todos los servidores públicos, incluyendo desde luego a los legisladores, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Además otorga a cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, la posibilidad de denunciar ante la Cámara de Diputados la comisión de las conductas sancionadas por dicho precepto constitucional.

El artículo 110 menciona los sujetos de juicio político, entre los que están, desde luego, los diputados y senadores federales, así como los diputados locales. También determina este precepto las sanciones, que consistirán en la destitución del servidor público, y su inhabilitación para desempeñar cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El artículo 111 reglamenta la declaración de procedencia que debe realizar la Cámara de Diputados para poder proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

El artículo 113 se refiere a las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las cuales deben obligar a cumplir los principios en el desempeño de toda función pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia); además contener las sanciones aplicables, a saber, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas con base en los beneficios económicos obtenidos y los daños patrimoniales causados.

Este artículo también establece la responsabilidad del Estado por los daños que cause a los particulares, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de dicho ente.

El artículo 114 reglamenta otras cuestiones del juicio político, como que solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público des-

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

empeñe su encargo y dentro de un año posterior; las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento; los plazos de prescripción tanto de la responsabilidad penal como administrativa estarán determinados en las leyes respectivas, pero no serán inferiores a tres años.

Finalmente, observamos otras disposiciones constitucionales que tienen que ver con la ética parlamentaria, como el artículo 128 que obliga a todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; lo que significa que los servidores públicos tienen el deber aún mayor de cumplir lo ordenado por dicha norma fundamental, que como señala el artículo 133, junto con las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales, constituyen la ley suprema de toda la Unión.

2. Tratados internacionales

Respecto los Tratados internacionales, destacan la *Convención Interamericana contra la Corrupción* y la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. La primera, firmada en Caracas Venezuela el 29 de marzo de 1996, ratificada por México el 27 de mayo 1997, menciona en su preámbulo que la democracia representativa debe combatir toda forma de corrupción, ya que este combate fortalece las instituciones democráticas evitando daños a la economía, la gestión pública y la moral social.

El artículo segundo de este ordenamiento contempla la aplicación de medidas preventivas en los Estados miembros, entre las que destacan: establecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas; mecanismos para el cumplimiento de dichas normas de conducta; disposiciones al personal de las entidades públicas que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades; sistemas para la declaración de ingresos de los funcionarios; reglas de contratación de los funcionarios; mecanismos para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción; estructuras que estimulen la participación de la sociedad civil; y el estudio de otras medidas de prevención.

Posteriormente, el artículo sexto enumera los actos de corrupción a los que es aplicable la Convención, en la que incluye la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones con el propósito de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

Por otro lado, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, firmada en Mérida, Yucatán el 11 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado el 29 de abril de 2004, hace mención de algunos instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción. Posteriormente, en el artículo 2 define lo que se entenderá por funcionario público, señalando en primer lugar: “toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo”.

El artículo 5 dispone que cada Estado adoptará políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, las cuales promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios siguientes: imperio de la ley, debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos; integridad; transparencia; y obligación de rendir cuentas. Además se garantizará la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción (artículo 6).

Así mismo, el Estado deberá adoptar sistemas para la convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de sus funcionarios basados aquéllos en los principios de eficiencia y transparencia; con criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. Además se promoverán programas de formación y capacitación que les permita el desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones, pudiendo hacer referencia a códigos o normas de conducta; deberá aumentar la transparencia respecto al financiamiento de campañas para cargos públicos; y prevenir conflictos de intereses (artículo 7).

El artículo 8 hace referencia específicamente a los Códigos de Conducta para los funcionarios públicos, disponiendo que cada Estado parte promoverá entre otras cosas la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios; procurará aplicar códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas; considerará la posibilidad de aplicar medidas disciplinarias o de otra índole para los que transgredan dichos códigos o normas de conducta; buscará adoptar medidas para que los funcionarios declaren acerca de sus actividades externas y de todos los empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

Finalmente, el artículo 13 exhorta a adoptar medidas que fomenten la participación de la sociedad en la prevención y lucha contra la corrupción, mediante diversas acciones como la transparencia y acceso eficaz a

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

la información, programas de educación, la difusión de información relativa a la corrupción, entre otras.

Como podemos apreciar, todas estas disposiciones tienen una aplicación directa para el Poder Legislativo y sus integrantes, por tanto al ser parte del ordenamiento jurídico mexicano, las medidas señaladas por estas Convenciones deben cumplirse plenamente.

3. Ley Orgánica del Congreso General

En la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, el artículo 11 determina los privilegios parlamentarios de los diputados y senadores, sin embargo, establece que son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero para proceder penalmente contra ellos tendrá que seguirse primero el procedimiento constitucional que autorice la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Los artículos 15 y 60 reglamentan la protesta que deben rendir los diputados y senadores al tomar posesión de su cargo, la cual los obliga a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de la misma manera a desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo les confirió, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión. Mediante esta protesta, los legisladores se comprometen a ser unos verdaderos defensores de la Patria y de sus instituciones, ya que no solo se exigen cumplir la normatividad, sino también hacerla cumplir, esto implica también denunciar cualquier quebranto a la misma, provenga de quien sea. Además, al reconocer que es el pueblo quien les ha confiado el cargo que ostentan, aceptan desempeñarlo extraordinariamente bien, es decir, de forma heroica, con un amor a su Patria que los haga conducirse mirando siempre por el bien de ella. ¡Qué lástima que algunos diputados y senadores se olvidan de esta protesta y se dedican únicamente a buscar el bien de ellos mismos o del grupo al que pertenecen!

El artículo 18 exige para los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, las virtudes de prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia según una trayectoria que lo acredite. Mientras que el artículo 66 ordena a los miembros de la Mesa Directiva del Senado conducirse bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad,

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

contemplándose en el artículo 65 la posibilidad de removerlos de sus cargos cuando infrinjan en forma reiterada las disposiciones de la Ley, del reglamento, o incumplan los acuerdos de la Mesa Directiva o de la Cámara.

De igual manera, los artículos 22 y 67 constriñen al presidente de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras para “hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo”.

El artículo 44 determina la obligación de los miembros de las comisiones para “acudir puntualmente a sus reuniones”, excusándose solo por causa justificada y comunicada en forma debida.

Ambas cámaras cuentan con propia contraloría, contemplada en los artículos 53 y 113, la cual tiene facultad de realizar auditorías, y en el caso de la Cámara de Diputados, recibir quejas, realizar investigaciones y aplicar los procedimientos y sanciones relativos a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de dicha cámara.

Finalmente, los artículos 55 y 114 contemplan el servicio civil de carrera para los funcionarios de las cámaras, mediante unidades o centros de capacitación, teniendo como objetivo “profesionalizar y hacer más eficientes” los servicios de apoyo parlamentario y administrativo.

Este servicio civil de carrera consolidará al Legislativo como un poder fuerte y eficiente, ya que los funcionarios que en él laboren serán gente profesional en su materia, sin ningún otro interés que el de servir a la institución representativa independientemente del partido político que lo dirija. Pero para que esto se desarrolle plenamente, los diputados y senadores deben renunciar a la prerrogativa que han tenido de otorgar dichos puestos a la gente cercana a ellos, la cual generalmente no cuenta con la formación y experiencia profesional requerida para tales empleos, más bien se debe permitir que sean los méritos y la experiencia profesional los que determinen quienes prestarán estos tan importantes servicios de apoyo a la labor de los legisladores.

4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

En la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

2002, el artículo 7 menciona los principios que rigen el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 8 menciona las obligaciones de todo servidor público, entre las que destacan: cumplir el servicio que le sea encomendado absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio; utilizar los recursos y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están destinados; rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de cargo tenga bajo su responsabilidad, evitando todo uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida; observar buena conducta en su empleo, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de dicho cargo; excusarse de intervenir por motivo de su encargo en los asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, para él o para su cónyuge, parientes o terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios; presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones patrimoniales; supervisar a los servidores públicos que estén bajo su dirección el cumplimiento de las obligaciones como tales; denunciar por escritos los actos u omisiones que llegare a advertir de otros servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa; entre otros.

Además este artículo contempla los conflictos de interés, señalando que “habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público, puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo cargo o comisión”.

El artículo 36, fracción I determina la obligación de diputados y senadores, secretarios generales, tesoreros y directores de las cámaras, a presentar declaraciones de situación patrimonial.

El artículo siguiente establece los plazos para la presentación de dichas declaraciones patrimoniales, advirtiendo que quien no presente sin causa justificada su declaración en el plazo mencionado, podrá ser suspendido de su encargo hasta por 15 días. Y el servidor que proporcione información falsa se le sancionará, previo procedimiento administrativo, con suspensión, destitución o inhabilitación en su empleo, según la gravedad de la falta.

El título cuarto de dicha ley regula en un capítulo único, las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. De

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

esta forma el artículo 48 precisa que será responsabilidad de las dependencias y entidades establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

5. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, establece algunas obligaciones con el propósito de lograr mayor transparencia en las entidades públicas evitando la corrupción en dichos órganos.

El artículo 2, fracción XIV enumera los sujetos obligados por dicha ley, refiriéndose en el inciso b) al Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.

El artículo 7 detalla la información que los sujetos obligados deben poner a disposición del público, entre otras cosas: su estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones de los servidores públicos, información sobre el presupuesto asignado y ejercido, resultados de auditorías, las contrataciones celebradas, el marco normativo aplicable, los informes generados por los sujetos obligados, los mecanismos de participación ciudadana.

En el artículo 12 se enfatiza la obligación de hacer pública toda información relativa al uso de los recursos públicos, expresar el monto y a las personas a quienes se entreguen, así como los informes que estos presenten sobre el uso y destino de dichos recursos.

El artículo 61 fija la obligación para que el Poder Legislativo Federal a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación, detallen en reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos para proporcionar a los particulares el acceso a la información. Teniendo también obligación de elaborar anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, según ordena el artículo 62.

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

Finalmente, el artículo 63 enumera las causas de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones de dicha ley, a saber, el uso indebido de la información bajo su custodia; negligencia, dolo o mala fe en las procesos de entrega de información solicitada; denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial; clasificar indebidamente como información reservada a aquella que no lo es; entregar intencionalmente información incompleta; no otorgar la información habiendo sido ya ordenada su entrega, por los órganos competentes o por el Poder Judicial Federal.

Además de dicha ley, existen dos ordenamientos aplicables en esta materia para el Poder Legislativo, ellos son el *Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados*, aprobado el 29 de abril de 2003 y el “Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en la Cámara de Senadores” aprobada el 30 de abril de 2003. En estos se detallan los procedimientos para la solicitud de información, las unidades encargadas de proporcionarla, el tipo de información que se facilita y cual no, los criterios para clasificar la información, los órganos encargados de aplicar el reglamento, entre otras cosas.¹⁵

Como podemos advertir, esta ley fomenta la transparencia en los entes públicos, por ello, la participación de la sociedad civil mediante solicitudes concretas de información sobre las actividades de los legisladores, contribuye substancialmente en la lucha contra la corrupción en los órganos legislativos.

6. ¿Código de Conducta para el Poder Legislativo?

En el orden federal no existe un código de conducta para el Poder Legislativo, mientras que los otros poderes sí cuentan con ello.

El *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio de 2002, regula los principios de los funcionarios de la Administración Pública Federal, a saber: bien común, integridad, honradez, impar-

¹⁵ Para un estudio más profundo del tema, puede consultarse Corral Jurado, Javier y Solís Lere, Beatriz, “La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo”, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

cialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

También el *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de diciembre de 2004, cuyos principios y virtudes que deben desarrollar los juzgadores son: independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, y excelencia, lo que implica un perfeccionamiento de cada día para alcanzar las virtudes de humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.

El Poder Legislativo Federal se ha resistido a adoptar un código de conducta, aunque se han presentado algunas iniciativas para ello, por ejemplo, la “Iniciativa de decreto que expide la *Ley Federal de Ética Parlamentaria*”,¹⁶ la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un título sexto a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”,¹⁷ la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 11 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, y se crea el *Código de Ética del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”.¹⁸

En dicho código propuesto, se enumeran los “principios rectores de la ética legislativa”, a saber: justicia, igualdad y bien común; las “virtudes en el actuar de los legisladores”: 1) honradez, prudencia e integridad, 2) respeto y responsabilidad; así como los “deberes del legislador”: 1) profesionalismo y eficacia laboral y 2) transparencia y rendición de cuentas.

7. Legislación de los estados

En el ámbito ético, la legislación de los congresos federales aventaja a la legislación para el Congreso Federal.

¹⁶ Presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el 10 de julio de 2002, donde se contemplan “valores éticos parlamentarios”, deberes, prohibiciones e incompatibilidades de los legisladores, así como un sistema de Comisiones de Ética Parlamentaria.

¹⁷ Presentada por el senador Jesús Ortega Martínez (PRD), el 15 de marzo de 2004, denomina a dicho título “De la ética y la disciplina parlamentaria”.

¹⁸ Propuesta por el diputado Jorge Triana Tena, del Partido Acción Nacional (PAN), el 25 de enero de 2006.

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

En ciertos ordenamientos hay disposiciones éticas vinculadas al comportamiento de los diputados, es el caso de las leyes orgánicas de los Congresos de Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala, donde se destina una parte específicamente denominada “De la ética y disciplina parlamentaria”.

En Sonora, está regulada la presencia de un “Código de Conducta” para el Congreso del Estado (arts. 24 al 26 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado), mismo que fue aprobado el 8 de diciembre 2008 y que regula en 10 artículos la forma de actuar de los diputados sonorenses.

En dicho código de conducta, pionero en México, destaca el compromiso de actuar con apego a los principios éticos de lealtad, imparcialidad, respeto, honradez (artículo segundo); “responsabilidad, civilidad, honorabilidad, legitimidad, legalidad y demás valores inherentes, dentro de un marco de igualdad, respeto, orden y paz” (artículo décimo).

Otras leyes orgánicas de los congresos estatales incluyen tales normas en el rubro de “obligaciones de los diputados”. Entre las cualidades que se les exigen a los legisladores están las siguientes: probidad (Coahuila), lealtad (Coahuila), decoro (Coahuila), eficacia (Coahuila, Sonora), honestidad, esto es, uso de los recursos exclusivamente para el fin destinado (Coahuila), cortesía y respeto (Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala), discreción, es decir, sigilo en asuntos tratados (Guanajuato, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala), eficiencia (Sonora), transparencia (Sonora), rendición de cuentas (Sonora), fomento del diálogo, consenso e inclusión (Sonora).

V. CÓDIGOS DE ÉTICA PARLAMENTARIA EN LATINOAMÉRICA

En general, todos los Parlamentos cuentan con normas jurídicas que regulan el ejercicio de la función legislativa, el estatuto de los parlamentarios, las obligaciones de los diputados, las prohibiciones, sanciones y demás aspectos vinculados; estas normas se encuentran en la constitución, la ley interna del congreso o de la cámara, el reglamento, etcétera. Todas son normas jurídicas, que como señalé exigen “mínimos de conducta” cuyo incumplimiento conlleva una sanción directa señalada también por el ordenamiento.

Sin embargo, pocos son los congresos que van “más allá de esos mínimos” y buscan “máximos”, es decir, que aspiran a comportamientos que

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

superen lo meramente ordinario para ser a ser “extra-ordinarios”. Se trata de los Parlamentos que han adoptado “códigos de ética” e implementado comisiones para tal efecto.

En Latinoamérica son pocos los Congresos que han podido adoptar, entre ellos los siguientes:

<i>País</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara de Diputados</i>
Brasil	Consejo de Ética y decoro parlamentario <i>Código de Ética</i> (1993-Resolución núm. 20)	Consejo de Ética y decoro parlamentario <i>Código de Ética</i>
Colombia	Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, 17 miembros en el Senado y 17 en la Cámara	Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, 11 miembros en el Senado y 17 en la Cámara
Costa Rica	—oOo—	Asamblea Legislativa No tiene Código de Ética*
Cuba	—oOo—	Comisiones Especiales de Ética, <i>Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular</i> (arts. 5, 13 y 14)
Chile	Comisión de Ética y Transparencia (artículo 229 Reglamento)	<i>Código de Conductas Parlamentarias</i> Comisión de Conducta
Ecuador	—oOo—	<i>Código de Ética</i> Comité de excusas y calificaciones
El Salvador	—oOo—	s.d.

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

<i>País</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara de Diputados</i>
EUA	<i>Código de conducta del Senado</i> <i>Manual de Ética para legisladores, administradores y empleados del Poder Legislativo</i> Comisión de Ética	Reglas de ética Comité de estándares de conducta oficial
Guatemala	—oOo—	Se presentó una iniciativa para aprobar el <i>Código de Ética</i> el 04/06/07
Haití	s.d.	s.d.
México	No	No
Nicaragua	—oOo—	s.d.
Jamaica	s.d.	s.d.
Panamá	—oOo—	Comisión de Ética y honor parlamentario
Paraguay	s.d.	<i>Código de Ética</i>
Perú	—oOo—	Comisión de Ética Parlamentaria <i>Código de Ética Parlamentaria</i>
República Dominicana	s.d.	s.d.
Trinidad & Tobago	s.d.	s.d.
Uruguay	s.d.	s.d.

Fuente: Ramírez Marín, Juan, *Ética parlamentaria*¹⁹

[s.d. = sin datos].

¹⁹ Ramírez Marín, Juan, *Ética parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007 (Expediente Parlamentario, 13), pp. 154-156.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

Esto es un avance, aunque si se compara con códigos de ética de la administración pública o del Poder Judicial, el Poder Legislativo se queda rezagado. A continuación presento un cuadro con la enumeración de códigos de conducta para el Poder Judicial en Latinoamérica.

<i>País</i>	<i>Órgano que lo expidió</i>	<i>Título del documento</i>	<i>Fecha de promulgación</i>
Argentina	Provincias	<i>Código de Ética para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba</i>	Córdoba: 27/II/ 2003
		<i>Código de Ética para Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes</i>	Corrientes: 6/X/ 1998
		<i>Código de Ética para Funcionarios y Magistrados de la Provincia de Formosa</i>	Formosa: 22/IV/1998
		<i>Código de Ética Judicial de la Provincia de Santa Fe</i>	Santa Fe: 20/III/2002
		<i>Código de Ética para Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Santiago del Estero</i>	Santiago del Estero: 3/VII/1998.
Bolivia	Corte Suprema de Bolivia	Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial	30 de enero de 2004

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

<i>País</i>	<i>Órgano que lo expidió</i>	<i>Título del documento</i>	<i>Fecha de promulgación</i>
Brasil	Supremo Tribunal Federal	<i>Código de Ética dos Servidores do Supremo Tribunal Federal</i>	18 de diciembre de 2002
Colombia	No tiene		
Costa Rica	Corte Suprema de Justicia	<i>Código de Ética del Poder Judicial de Costa Rica</i>	12 de abril de 1999
Cuba	Tribunal Supremo Popular	<i>Código de Ética del Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba</i>	
Chile	Corte Suprema de Justicia	Principios de Ética Judicial	1 de agosto de 2003
Ecuador	No tiene		
El Salvador	Corte de Cuentas	<i>Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador</i>	8 de marzo de 2001
España	No tiene		
Guatemala	Corte Suprema de Justicia	Normas Éticas del Organismo Judicial de la República de Guatemala	21 de marzo de 2001
Honduras	Corte Suprema de Justicia	<i>Código de Ética para Funcionarios y Empleados Judiciales de Honduras</i>	1 de julio de 1993
México	Suprema Corte de Justicia	<i>Código de Ética del Poder Judicial de la Federación</i>	Agosto de 2004
	Consejo de la Judicatura Federal	<i>Código de Ética del Tribunal Superior</i>	1 de diciembre de 2004

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

<i>País</i>	<i>Órgano que lo expidió</i>	<i>Título del documento</i>	<i>Fecha de promulgación</i>
	Tribunal Electoral Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla	<i>de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal</i> <i>Código de Ética del Poder Judicial del Estado de Puebla</i>	25 de febrero de 2005
Nicaragua	No tiene		
Panamá	Corte Suprema de Justicia	<i>Código Judicial de la República de Panamá</i>	1 de abril de 1987
Paraguay	Corte Suprema de Justicia	<i>Código de Ética Judicial de la República del Paraguay</i>	18 de octubre de 2005 Entró en vigor el 1 de enero de 2006
Perú	Corte Suprema de Justicia	<i>Código de Ética del Poder Judicial del Perú</i>	9, 11 y 12 de marzo de 2004
Portugal	No tiene		
Puerto Rico	Tribunal Supremo de Puerto Rico	Cánones de ética judicial	Aprobados el 5 de abril de 2005

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

<i>País</i>	<i>Órgano que lo expidió</i>	<i>Título del documento</i>	<i>Fecha de promulgación</i>
			Están en vigor desde el 5 de octubre de 2005
República Dominicana	No tiene		
Uruguay	No tiene		
Venezuela	Asamblea Nacional	<i>Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana</i>	16 de octubre de 2003

Fuente: Documento comparativo de Códigos de Ética en Iberoamérica realizado por el grupo de trabajo de Ética Judicial.²⁰

Los códigos de ética legislativa de los países latinoamericanos contienen principios, deberes, prohibiciones de los parlamentarios.

Entre los principios o cualidades del legislador, se encuentran: independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. Otra enumeración de principios puede ser la siguiente: probidad, lealtad, decoro, eficacia, honestidad, cortesía y respeto; discreción, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, diálogo y consenso (fomento del diálogo, consenso e inclusión). Considero que podrían agregar otras: veracidad, ejemplaridad, laboriosidad.

Entre los deberes de los legisladores, se pueden señalar:

- 1) Respeto a la investidura parlamentaria;

²⁰ “Ética Judicial; Grupo de Trabajo”, XIII Cumbre Judicial Iberoamericana; III Reunión Preparatoria, Lisboa, Portugal, Mayo, 2006, pp. 7 y 8, http://enj.org/portal//biblioteca/funcional_y_apoyo/etica_judicial_y_del_defensor/44.pdf http://195.55.151.26:8000/cumbre/docs/codigos_promulgados.pdf.

EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

- 2) Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir en el desempeño;
- 3) Hacer explícitos sus intereses económicos directos personales o familiares en los asuntos abordados por el congreso;
- 4) Responsabilizarse por todo documento que firma y sella;
- 5) Presentar anualmente un informe público ante el Consejo Directivo;
- 6) Tratar a sus colegas con respeto y tolerancia así como observar las normas de cortesía y las de disciplina parlamentaria;
- 7) Tratar a sus colegas con respeto y tolerancia así como observar las normas de cortesía y las de disciplina parlamentaria;
- 8) Restringir el uso de los bienes y servicios del Congreso para que solamente sirvan a la función parlamentaria. Así lo regula *Código de Ética Parlamentaria del Congreso de Perú*.²¹

VI. CONCLUSIONES

- 1) El Poder Legislativo desempeña un gran papel en la vida económica, política y social de un pueblo, es menester, mantener en alto su desempeño. Ante el deterioro de la confianza en dicha institución, es preciso actuar con ética y responsabilidad, es decir, contrarrestar los grandes vicios con grandes virtudes.
- 2) La ética en el desempeño público genera confianza, paz, desarrollo, justicia y solidaridad. La falta de ella: pobreza, subdesarrollo, injusticia, conflictos y desigualdad.
- 3) Ante un creciente detrimento en la moral y cualidades de los servidores públicos, es indispensable que el actuar ético tenga un impulso mediante su integración en los textos legales, especialmente los códigos de conducta.

²¹ Código promulgado por Resolución Legislativa del Congreso núm. 021-2001-CR, publicada el 16 de julio del 2002, posteriormente fue modificado por Resolución Legislativa del Congreso núm. 016-2003-CR, del 21 de noviembre del 2003. El Reglamento del Congreso tiene como Anexo el *Código de Ética Parlamentaria*, que consta de siete capítulos, quince artículos y una disposición final y transitoria. Página de internet de la Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República, <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/etica/opcion15.htm> (consultado en enero de 2012).

ÉTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA; UNA VISIÓN COMPARADA

- 4) Los legisladores (y en general todos los ciudadanos) tienen la ineludible tarea de actuar con ética en el desempeño de su función pues así se comprometen en México al tomar posesión de su cargo: *“guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de... que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”* y *“Si no lo hicieren así, que la Nación se los demande”*.
- 5) Los libertadores de América hace doscientos años emprendieron una tarea que parecía imposible: la independencia de las naciones latinoamericanas. Hoy los parlamentarios tienen la misma tarea: defender su país, luchar por la superación, la justicia y el bien común. Acabar con la desigualdad y trabajar por el bien de todos. Actuando con ética, viviendo las virtudes en cada momento, aspirando a los máximos y no quedarse solo con mínimos ¡sin duda se conseguirá! ¡Ese es mi deseo, ese es mi anhelo!