

ÉTICA EN EL PODER LEGISLATIVO

Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ*

RESUMEN: En este artículo, el autor plantea la inclusión del argumento ético en la labor legislativa, desarrollando tanto su concepción como su instrumentación, con el fin de lograr una implementación exitosa. Para esto, se reflexiona sobre la importancia del poder legislativo en el Estado contemporáneo, y las razones por las que se presenta como el principal órgano garante de la democracia. Asimismo, se aborda el tema de la corrupción como elemento que ha provocado tanto la falta de confianza de los ciudadanos, como la falta de eficacia en su organización y funcionamiento. De aquí que la ética puede fungir como instrumento para la mejora de tal institución fundamental.

Palabras clave: Ética, Poder Legislativo, corrupción.

ABSTRACT: *On this article the author propose the inclusion of ethical reasoning on legislative activity. Hence, it is developed its concept as much as its instrumentation with the aim of succeed on its practice. So that is made a reflection about the importance of legislative power on contemporary doctrine, along with the reasons for believing it the principal device of democracy. Thus, the corruption is presented as the element that has provoked the lack of confidence of the citizens as well as the inefficiency on the organization and performance of such legislative power. Therefore it is concluded that ethics could be the instrument that help to improve the system.*

Descriptors: *Ethic, Legislative power, corruption.*

* Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. El presente trabajo forma parte de una investigación en proceso sobre ética parlamentaria y códigos de conducta en el Poder Legislativo.

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *La importancia del Poder Legislativo*. III. *La corrupción*. IV. *Ética parlamentaria*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliohemerografía*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

El Poder Legislativo o parlamento es sin duda la institución más importante del Estado moderno. Diversos autores se han ocupado en definirlo; la palabra parlamento hace referencia a la institución representativa de un Estado integrada por los propios ciudadanos mediante procesos electorales abiertos, que participa de manera insustituible en la formación de la voluntad general del Estado mediante la aprobación de leyes y normas financieras estatales, y controla en mayor o menor grado la actividad del gobierno.¹ O bien, el órgano del Estado conformado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, así como el control del Poder Ejecutivo.

A esta institución se le han atribuido distintos nombres, dependiendo del sistema constitucional de cada país, así se habla de parlamento, congreso, cortes, asambleas, estados generales, entre otros. Algunos prefieren emplear exclusivamente el término “parlamento” para designar a las asambleas políticas según el modelo del parlamento británico y que cumplen funciones análogas a las de ese organismo en un régimen de gobierno parlamentario; mientras que llaman “congreso” a la asamblea que desempeña el Poder Legislativo en un régimen de gobierno presidencial, con tres poderes diferenciados y de la cual el Congreso de Estados Unidos de América es ejemplo y modelo.² Sin embargo, como señala López Garrido, se aceptan como parlamentarias las instituciones que se constituyen como entes colectivos y electivos, lo que les convierten en órganos decisorios política-

¹ Cfr. López Garrido, Diego *et al.* (dirs.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 255.

² Cfr. Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 8.

mente, cuya ausencia paraliza o transforma de modo constitucional el ente estatal.³ En este estudio abordaremos indistintamente el término.

Se considera que el origen remoto de la institución representativa está situado en la *Curia Regis* o *Concilio* que como órganos consultivos colaboraban con los monarcas o príncipes en los Estados europeos de la Edad Media, los cuales se integraban en un primer momento por la nobleza y el alto clero feudal, cuya convocatoria, funcionamiento y disolución dependían discrecionalmente de la voluntad del soberano convocante. Posteriormente, se incorporaron los representantes de otros sectores: caballeros agrarios, mandatarios de las ciudades, villas o burgos, entre otros, haciendo que el parlamento se separara del ámbito regio. Así, por ejemplo, en 1188 Alfonso IX convoca una Curia en León; en 1218 se convoca para las Cortes de Cataluña y en 1274 para Aragón; Eduardo I convoca en Inglaterra el “Parlamento modelo” en 1295; Felipe IV de Francia realiza la convocatoria para la Asamblea Nacional en 1302; en Italia se efectúa en 1296 la convocatoria del “Parlamento del Reino de Sicilia”.⁴

Este paso de institución real a popular es el inicio del parlamento como un órgano de poder, el cual empieza a tener la representación de los miembros de la sociedad, y poco a poco adquiere mayor legitimidad frente al rey, el cual paulatinamente perderá facultades que serán asumidas por otros órganos del Estado.

En este artículo se abordarán algunos de los atributos de tan importante institución, vinculándolos con la alta responsabilidad de sus miembros en el ejercicio de sus funciones; se presentarán algunos aspectos relativos a la corrupción que se manifiesta en dicho órgano, y analizaremos el tema de la ética parlamentaria como solución al problema. Para ello se iniciará con la reflexión de la importancia del Poder Legislativo en el Estado contemporáneo y las razones por las que es el principal órgano garante de la democracia. Posteriormente, se abordará el tema de la corrupción, flagelo que ha lesionado a tan notable institución tanto en su funcionamiento como en la confianza de los ciudadanos hacia ella. Finalmente, se expondrá la concepción

³ Cfr. López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 255 y 256.

⁴ *Ibidem*, pp. 257 y 258.

de una ética para el Poder Legislativo, tanto en su aspecto teórico como en los instrumentos necesarios para cumplirla.

II. LA IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO

Como se ha señalado, el Poder Legislativo es el más importante de todos los órganos del Estado, no sólo por la trascendencia de sus funciones, sino por la dimensión que representa. A continuación destacaremos algunos aspectos.

1. *El Poder Legislativo garantiza al Estado de derecho*

En un Estado de derecho, el poder y la actividad del Estado están regulados por el derecho, contrarrestando todo poder arbitrario; por ello el parlamento como ente electivo y representativo desarrolla la misión trascendental de legitimar al resto de los poderes del Estado y a los órganos que asumen su ejercicio, pues representa la voluntad designada mediante elecciones libres y competitivas. Como podemos observar, con el surgimiento de esta institución se combate el autoritarismo y la injusticia prevaleciente en los regímenes políticos, además se atribuye paulatinamente la soberanía a los ciudadanos, resaltando el valor de la persona, principio y fin de toda organización social.

Asimismo, con la división de poderes se instaaura un Estado de derecho donde la legalidad será el principio que rija la actividad gubernamental; con funciones específicas y complementarias para cada uno de los órganos del Estado. Esta separación de poderes es una garantía de libertad sin la que no existiría la democracia, por ello, como señalan algunos autores, el exponente fundamental de la democracia moderna es la existencia de un parlamento cuyos integrantes cumplen su función representativa, legislativa y de control, con independencia y autonomía.⁵

⁵ *Ibidem*, p. 256.

2. *Representa a los intereses de la nación*

Como acentúa Solís Fallas, el Poder Legislativo nació para promover y defender los intereses de los ciudadanos ante los monarcas, y en la actualidad tanto en monarquías como en repúblicas mantiene esa calidad representativa, ya que una de sus funciones es canalizar las inquietudes y quejas de la ciudadanía ante los administradores de los recursos públicos, esto es, el Poder Ejecutivo.⁶

El parlamento es la voz del pueblo y constituye el pueblo en formato reducido.⁷ La representación política que ostenta tiene mayor legitimidad que la de los otros poderes, ya que se integra con representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, mayorías y minorías con ideologías y programas diversos, cuyos acuerdos en consenso representan en mayor grado la voluntad de toda la población.

En una democracia representativa, el papel que juegan los parlamentarios es sustancial. Por ello, como se asevera frecuentemente, el Poder Legislativo más que un órgano político es un órgano social, más que formar parte del Estado forma parte de la sociedad.

3. *También diseña al sistema jurídico nacional*

El sistema jurídico de todo un país tiene su origen en el Poder Legislativo; la ley como máxima expresión de la voluntad popular es producida dentro del parlamento. Los legisladores cuentan con el gran honor de influir en el destino de la patria por medio de las diversas facultades de la institución representativa. Por ejemplo, determinan lo que es lícito o ilícito; establecen los órganos del Estado y su competencia; fijan los delitos y sus penas; ratifican los tratados internacionales; nombran funcionarios de los otros poderes; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; imponen las contribuciones y autorizan los préstamos solicitados por el Ejecutivo; reglamentan las relaciones entre los particulares entre sí; protegen a grupos sociales es-

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

⁷ *Cfr.* Delpérée, Francis, “El parlamento en el siglo XXI; su legitimidad y su eficacia”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002, p. 361.

pecíficos mediante disposiciones especiales; establecen los procedimientos para la resolución de controversias; entre otras cosas.

Por ello, los parlamentarios intervienen en la toma de decisiones y perfeccionan las leyes para el bien común. Por tal motivo, para el legislador su principal retribución es contribuir con su trabajo e ideas a que el país se encamine por el rumbo más apropiado. Las decisiones de los legisladores afectan a todos los grupos, sectores e instituciones de la sociedad, tanto en su historia como en sus sueños y aspiraciones. Los ciudadanos agradecerán los beneficios de una ley justa, o reclamarán por los males producidos por una legislación deficiente.

En fin, como señala Solís, la función de legislador es de suma importancia, debido a la magnitud de las responsabilidades, y el honor, asociados con el puesto.⁸ Por ello, cuando esta labor no se realiza con la celeridad y pulcritud requeridas, se ocasionan grandes problemas. Spencer decía que “los legisladores ignorantes aumentan constantemente las miserias humanas”;⁹ a lo que podemos agregar que “los legisladores responsables y trabajadores conquistan el progreso para sus pueblos”.

4. *Controla al Poder Ejecutivo*

Como el pueblo es más importante que el gobernante, es necesario que aquél pueda imponer su voluntad sobre éste, para lo cual la institución que lo representa con mayor legitimidad debe contar con las herramientas que le permitan controlar el poder otorgado.

El Poder Legislativo en el Estado contemporáneo realiza varias funciones entre las que destacan: la representativa, legislativa, financiera o presupuestaria, administrativa, de orientación o dirección política, jurisdiccional y de control. Sin duda alguna la más importante es la que se refiere al control y fiscalización sobre los otros órganos del poder, particularmente el Ejecutivo. Esto se realiza tanto en regímenes presidenciales como parlamentarios, mediante diversos instrumentos como son: la fiscalización de los recursos económicos y finan-

⁸ Cfr. Solís Fallas, Otón, *op. cit.*, nota 6, pp. 240-243.

⁹ Cfr. Ramírez, Alfonso Francisco, *Antología del pensamiento político*, México, Cultura, 1957, p. 488.

cieros del Estado; la integración de comisiones investigadoras; participación en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios; intervención en la política internacional y aprobación de los tratados; las comparecencias de funcionarios; por citar algunos.

Por tanto, como afirma De la Rúa: “El Parlamento deber ser el más importante órgano de control en toda democracia, sus tareas no son burocráticas, tecnocráticas ni delegables, sino eminentemente políticas”.¹⁰ En el Estado contemporáneo, la principal función del Poder Legislativo es controlar al Ejecutivo.

5. *Asimismo, garantiza la democracia*

Se afirma con razón que el parlamento es el germen de la democracia, pues representa la negación del régimen autoritario, a través de él, la nación recupera su capacidad de expresarse, de definir un nuevo proyecto de convivencia colectiva. El parlamento es el primer componente democrático del nuevo régimen. Es en el parlamento donde han iniciado los movimientos en pro de la democracia.

Además, como se ha subrayado, el Poder Legislativo es aquel que más directamente representa a la nación y aquel en el que se centraliza el ejercicio de la soberanía popular. “No hay Estado civilizado en el que no exista el poder representativo del pueblo, al menos en su forma unicameral”.¹¹

Rossell señala que la institución parlamentaria es también una columna de apoyo para la gobernabilidad, pues al ser una arena que representa todos los intereses, es una válvula de escape de las tensiones inherentes a la vida social y una herramienta que permite alcanzar los acuerdos necesarios para mantener el orden de la sociedad.¹²

El Poder Legislativo es el principal medidor de la democracia, pues mediante la técnica de la representación se identifica con el

¹⁰ Cfr. Rúa, Fernando de la, “El Parlamento, garantía de la democracia”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994, p. 179.

¹¹ *Ibidem*, p. 174.

¹² Cfr. Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 51 y 52.

pueblo, actúa en su nombre, sirve de freno al poder, orienta la gestión política y legisla.¹³

Esto obliga, en mayor grado, a que dentro del parlamento los procesos y las decisiones se realicen también de manera democrática y con el respeto absoluto a las garantías del individuo.

6. *Impulsa el desarrollo nacional*

Debido a que el parlamento tiene la facultad de aprobación de las decisiones fundamentales de un Estado, es pues el foro natural para la discusión y toma de acuerdos que influirán en el desarrollo de la vida de un país. Es el lugar donde se discuten los grandes problemas de la vida nacional y se toman las decisiones de cómo enfrentarlos, sus disposiciones representan a todos los grupos de la sociedad, no sólo al grupo político mayoritario.

Por ello, como afirma Cervantes Herrera, el Poder Legislativo no sólo tiene razón de ser en el perfeccionamiento de las leyes o como entidad fiscalizadora y de equilibrio entre los poderes, sino además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, e influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad.¹⁴ Las grandes reformas de Estado han surgido de la discusión del tema realizada en las cámaras.

7. *Los legisladores son los defensores modernos de la patria y de sus instituciones*

Desde la Antigüedad se le ha atribuido al parlamentario una importancia inconmensurable. Rousseau expresaba que el legislador es bajo todos los conceptos un hombre extraordinario en el Estado, y

¹³ Cfr. Duarte Rivas, Rodolfo, "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1a. época, vol. I, núm. 1, enero-abril de 1991, p. 74.

¹⁴ Cervantes Herrera, José, "El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales", *Investigaciones Jurídicas*, México, Universidad de Guanajuato, 1998, pp. 45-51.

que si debe serlo por su genio, mucho más por su cargo; por ello recomendaba que las leyes no deban ser hijas de sus pasiones.¹⁵

Debido a que el Estado de derecho no es algo que se alcance y mantenga por sí mismo, los legisladores son los encargados de velar por la vigencia de éste, y por combatir contra todo aquello que lo vulnere o ponga en riesgo. Los parlamentarios son los depositarios del gran tesoro constituido por aquellas libertades, derechos y prerrogativas alcanzados por los ciudadanos a lo largo de la historia, las cuales es preciso preservar y llevar a su plenitud.

Es por ello que para fortalecer la democracia representativa se requiere un Poder Legislativo sólido, capaz de cumplir a cabalidad con sus funciones, en especial las de representar genuinamente a la ciudadanía, legislar con rigurosidad y fiscalizar de modo adecuado los otros poderes del Estado.¹⁶

El futuro de un país se encuentra determinado por el tipo de parlamento que posea. No puede haber democracia sólida sin un congreso con desarrollo institucional suficiente que garantice la estabilidad política, la confianza y seguridad jurídica; y que además, promueva férreamente el desarrollo económico y social.¹⁷

En virtud de lo anterior, es indispensable mantener en alto el valor de la institución representativa, sin embargo, esto no ha acontecido así, ya que se han presentado diversas situaciones que han manchado el nombre y la dignidad de este órgano del Estado, como veremos a continuación.

III. LA CORRUPCIÓN

No obstante la gran responsabilidad que desempeñan los parlamentos o congresos, y de su importancia en la actualidad, esta institución ha sufrido un notable menoscabo en la credibilidad por parte de la sociedad.

¹⁵ Esto lo señala en el capítulo VII, libro segundo de *El contrato social*. Cfr. Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a. ed., México, UNAM, 1984, p. 53.

¹⁶ Cfr. Perina, Rubén M., "Prólogo. Elementos para la modernización parlamentaria", en varios autores, *Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, p. 13.

¹⁷ Cfr. Cruz Infante, Abigail, "Ética parlamentaria en República Dominicana", en varios autores, *op. cit.*, nota anterior, p. 257.

El Poder Legislativo registra un nivel más bajo de aprobación que el resto de las instituciones de gobierno, este fenómeno se presenta tanto en los Estados con democracias consolidadas como en aquellos que se encuentran en regímenes de transición. En los países de Europa del Este, Asia y América Latina, el porcentaje de los que manifiestan mucha confianza al parlamento nacional es sólo un 10 a 15%, mientras que los que expresan poca o ninguna confianza es al menos el 60%. El congreso, los partidos políticos y la policía (ésta última en el caso de los países en desarrollo) son las instituciones con más alto nivel de desconfianza y desaprobación ciudadana.¹⁸

En México, el congreso general junto con la policía, los partidos políticos y los sindicatos son las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados sólo el 36% tiene “mucho” o “algo de confianza” en la Cámara de Diputados, y 37% para la Cámara de Senadores; destaca en el estudio realizado por dicha institución que entre las autoridades electas, los diputados son los que menos confianza inspiran a los ciudadanos; el 60% está en desacuerdo de la forma cómo trabajan los legisladores, mientras que sólo el 20% lo aprueba.¹⁹ Otras encuestas proyectan resultados similares: en una escala del 0 al 10, donde 0 es “no confío nada” y 10 es “confío mucho”, en 1996 se le otorgaba a los diputados la calificación de 5.8; en 2000 de 4.26; en enero de 2003 4.46; y en junio de 2003, 5.14.²⁰

Se afirma que esto se debe a que pocos ciudadanos conocen la estructura, funciones y actividades del Poder Legislativo; sin embargo, podemos destacar tres aspectos fundamentales: falta de representatividad, de eficiencia y de ética. Respecto a este último aspecto, tenemos que uno de los grandes males que han dañado notablemente al Poder Legislativo es la corrupción.

¹⁸ “Opinión pública y Cámara de Diputados”, en varios autores, *La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, pp. 1-7. Disponible en internet <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/analisis101003.pdf> (consultado el 20-05-2004).

¹⁹ *Ibidem*, pp. 12 y 13. Véase también “La Cámara de Diputados en la opinión pública”, en *op. cit.*, nota anterior.

²⁰ Cfr. Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004, p. 62.

Corrupción, de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, es “acción y efecto de corromper”, esto es, “alterar y trastocar la forma de alguna cosa”, “echar a perder”, “dañar”, “podrir”. Así el término hace referencia al cambio o degeneración de la naturaleza de algo. En el ámbito de lo público, es un vehículo para escapar de los controles del poder, y usarlo indebidamente.²¹ Del Castillo explica la corrupción al apuntar que consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.²²

En un primer plano, podremos señalar que la corrupción en el Poder Legislativo implica alterar, echar a perder, trastocar su naturaleza de órgano representativo de la nación, para convertirse en un ente donde sólo confluyen los intereses de unos cuantos.

La corrupción en general es un mal que impide el desarrollo de los pueblos; como manifiesta Rodríguez Chang es un mal mundial que no tiene fronteras, afecta la democracia y sus instituciones, la educación, la cultura, la sociedad, el Estado y al individuo como ser humano; afecta también el sistema de valores, la ética y la moral de la sociedad, es por tanto un problema de Estado, y la sociedad exige para su combate una política nacional y una posición beligerante de las instituciones políticas. Cuando se presenta la corrupción se debilitan los valores y las instituciones positivas para dar paso a los antivaleores, al caos y la anarquía social, uniéndose con el materialismo, la riqueza sin esfuerzo, el silencio cómplice y la indiferencia de las mayorías, cuya desidia facilita su crecimiento y ramificación.²³

García Laguardia considera que esta conducta inmoral e irresponsable de los servidores públicos tiene muchas consecuencias de diversa índole, pues entre otras cosas afecta el desarrollo al desviar recursos, malversar fondos de la comunidad y distraer sus esfuerzos, además produce una falta de credibilidad en el sistema jurídico y en

²¹ Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, “Los derechos humanos como factor de lucha contra la corrupción”, *VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún 1993. Memoria*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, t. II, pp. 31 y 32.

²² Castillo, Arturo del, *Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 17.

²³ Cfr. Rodríguez Chang, Ronny, “Introducción”, en *op. cit.*, nota 16, pp. 22 y 23.

la democracia, poniéndose en riesgo la propia gobernabilidad, con la consecuente desestabilización del sistema político y el sistema democrático, especialmente en Latinoamérica en procesos difíciles de transición de los regímenes autoritarios de las décadas pasadas.²⁴

El Poder Legislativo no escapa de esta corrupción, las causas son diversas, pero una importante es el desconocimiento sobre las normas éticas que implica la función representativa; en cambio, tenemos que la mayoría de los gobiernos poseen una política de ética pública como instrumento de lucha contra la corrupción, dicha ética del servicio público se desarrolla ya sea formulada en términos de derecho positivo (códigos y leyes) o simplemente por costumbre.²⁵

La corrupción ha existido desde la Antigüedad, pero con el desarrollo de las comunicaciones se ha dado a conocer más en los años recientes. Seguidamente veremos algunas de sus manifestaciones en los parlamentos actuales.

1. *Manifestaciones de la corrupción en el Poder Legislativo*

A. *Financiamiento de las campañas*

En los congresos contemporáneos se han desarrollado diversos actos que constituyen expresiones vivas de la corrupción, entre ellos está el financiamiento ilícito de las campañas.

El tema del financiamiento de las campañas electorales está íntimamente vinculado a la corrupción, pues como señala García Laguardia es la relación entre la política y el dinero, y tiene relación directa con el aumento de los costos de participación, con los mecanismos de obtención de los fondos para las campañas, con las consecuencias de la canalización de esos recursos y con los tipos de retribución que, en caso de triunfo, los políticos deben cumplir para pagar los “favores” realizados por los financistas, los cuales no siempre se dedican a actividades lícitas.²⁶

²⁴ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, “Ética parlamentaria en Guatemala”, en varios autores, *op. cit.*, nota 16, pp. 155 y 156.

²⁵ Cfr. Rodríguez Chang, Ronny, *op. cit.*, nota 23, pp. 22 y 23.

²⁶ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 24, pp. 162 y 163.

El costo tan alto de las campañas electorales ha llevado a una desesperada búsqueda de recursos, sea de procedencia lícita o ilícita. Ante esto podemos cuestionar: ¿Por qué son tan caras las campañas electorales? ¿Por qué se invierte tanto dinero en lograr un puesto de elección popular? ¿Acaso porque se espera obtener más de lo que “invierte”? Y en caso de ser así, ¿cómo lo conseguirán si el puesto está orientado al servicio de la ciudadanía?

Aquí aparecen, como advierte García Laguardia, el “clientelismo”, las contrataciones de obras y servicios poco transparentes en beneficio de intereses particulares. La participación de los empresarios en la actividad política persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses. Los donantes apoyan a los posibles ganadores para garantizarse la futura gestión pública; ante lo cual podemos preguntarnos ¿a quién representan los diputados y senadores electos? Es en estas condiciones donde aparece el llamado “poder invisible”: el dinero, el cual repercute no sólo el día de las elecciones sino en todo el desarrollo del gobierno, ya que ejerce influencia en la toma de decisiones de los nuevos equipos de gobierno e inclusive en la designación de funcionarios, y en otras múltiples acciones como son la emisión de legislación con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas, componendas en contrataciones de obras y servicios públicos, y en los últimos años también, en procesos de privatización de empresas públicas.²⁷

En América Latina, los casos de financiamiento ilícito ha dado lugar a escándalos como los del presidente Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Ernesto Samper en Colombia y Jamil Mahuad en Ecuador. Respecto a la forma en que se pagan los “favores“, como señalamos, puede ser mediante un dar, hacer o un no hacer; puede realizarse mediante la protección de sujetos o actividades que están en la ilegalidad; la adopción de políticas favorables a ciertos grupos de presión; el impulso de una política a favor de una nación determinada; la exención de impuestos a algunas empresas, la disminución de impuestos o la protección de éstas manteniendo así monopolios, o bien con la abstención de medidas en contra de las

²⁷ *Ibidem*, pp. 164 y 165.

mismas (por ejemplo, en el caso de industrias como cigarrillos, juegos de azar, prostitución o el narcotráfico).²⁸

Otras manifestaciones de la corrupción en el financiamiento de la política son el fraude electoral, la compra de votos, el uso de recursos públicos, el soborno a los candidatos de oposición, el lavado de dinero en las campañas, entre otros.²⁹

Ante esto, es indispensable erradicar toda corrupción en este proceso de elección de los representantes populares; para que una democracia y sus instituciones funcionen, es necesario la presencia de elecciones transparentes en las que nadie pueda cuestionar los resultados, los cuales sean producto de la plataforma política e integridad personal del candidato, y no de la cantidad de dinero que se empleó en la campaña política.

La corrupción en el financiamiento de los partidos le priva al legislador de la independencia para actuar conforme a su sentir y lo supedita a los intereses del partido, grupo o persona que financió su campaña. Se produce lo que llaman “refeudalización de la política”, donde las decisiones políticas se rigen por intereses económicos bajo la apariencia de una participación igualitaria, dejando de ser la política una cosa de todos (*res publica*) para convertirse en propiedad de aquellos que detentan los suficientes recursos financieros para influir o determinar en las decisiones de las autoridades competentes. De este modo, se empobrece la democracia ya que se provoca una serie de actos ilícitos (lavado de dinero, falsificación de datos, creación de empresas fantasma, evasión de impuestos) y la impunidad de aquellos que la cometen.³⁰

²⁸ Cfr. Zovatto G., Daniel, “Dinero y política en América Latina. Una visión comparada”, *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes electorales*, Toluca, Estado de México, año I, núm. 9, julio-septiembre de 2002, pp. 86-88.

²⁹ Cfr. Gruenberg, Christian, “Financiamiento transparente de la política. El papel de la sociedad civil”, en varios autores, *Dinero y contienda política-electoral. Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 452.

³⁰ Cfr. Malem, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en varios autores, *op. cit.*, nota anterior, pp. 492-494.

B. *Los conflictos de interés*

Otro hecho que daña al Poder Legislativo es la existencia de los conflictos de intereses de los legisladores, en los que prevalece el beneficio particular o de grupo por encima del general.

Existe un conflicto de intereses en aquella situación en la que las pretensiones personales del legislador puedan afectar una decisión a su cargo; no es trascendental en este caso si la decisión oficial lo beneficia directamente o indirectamente, ya que las leyes son generales y abstractas por que le afectará de alguna manera; lo que es determinante para que exista un conflicto de intereses es que la decisión que tome el legislador esté orientada no por el interés público o fin del acto, sino por el interés personal; es decir, que las decisiones se tomen por motivaciones subjetivas de los encargados de tomarlas y no de manera objetiva, con miras al interés público.³¹

García Mexía define el conflicto de interés como “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que... vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”.³²

De esta manera, la corrupción en el parlamento se presenta también cuando éste se ve influido por el “poder del dinero”. En la actualidad existen expresiones como “captura” o “colonización del Estado”, las cuales hacen referencia a la “compra” de leyes o decretos, es decir de decisiones fundamentales, lo que origina que los representantes populares dejen de actuar como funcionarios al servicio del bienestar general para volverse en empleados de ciertos sectores de interés que compran su voluntad.³³

³¹ Cfr. Ramírez Altamirano, Marina, “Ética parlamentaria en Costa Rica”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, vol. 7, núm. 3, diciembre de 1999, p. 210.

³² García Mexía, Pablo, “La ética pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 114, octubre-diciembre de 2001, p. 147; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003, p. 265.

³³ Cfr. Ferreira Rubio, Delia M., “¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?”, *Parlamentos y control de la corrupción. Desafíos políticos en América Latina*, San Pablo, 11-13 de junio, 2003, sesión 6. Vulnerabilidad parlamentaria: Captura del legislativo por las elites, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/placc2003/pdf/ferreirarubio.pdf> (consultado el 20-09-2003).

También son frecuentes los casos de legisladores que litigan en contra del Estado, aprovechando la posición privilegiada en la que se encuentran, obteniendo así millonarias indemnizaciones en perjuicio del erario público. Esto constituye más que una vergüenza, un verdadero caso de corrupción y de traición: el Estado que se daña a sí mismo.

C. *Otros*

En los congresos también se presentan conductas como el nepotismo. El nepotismo consiste en nombrar en puestos públicos a familiares o amigos sin atender a ningún criterio de selección de recursos humanos. Se distingue del “clientelismo”, en que este es el espacio político que se asigna a miembros de partidos políticos, amigos o familiares por su contribución en la campaña electoral.³⁴ Esta situación vulnera el principio de igualdad de oportunidades, pues constituye una privatización patrimonialista del empleo público, además genera una inmensa burocracia costosa e improductiva dentro de las cámaras, la cual a menudo sólo se dedica a cobrar un salario alto sin ser eficiente en su actividad.

Además de los anteriores, es frecuente encontrar otros casos de corrupción en el Poder Legislativo, los cuales constituyen abiertamente delitos, tal es el caso de la apropiación directa de los bienes del Estado (peculado); el uso de información privilegiada de carácter secreto y confidencial por parte de funcionarios que dejan la función pública y pasan a servir al sector privado; el tráfico de influencia; la destrucción o desaparición de archivos o documentación relevante; el uso de la inmunidad parlamentaria (fuero) para evadir su responsabilidad en la comisión de fraudes, la desviación de fondos públicos a favor de un grupo o proyecto político; entre otros.³⁵

Como podemos observar, la corrupción ha hecho presa incluso a las instituciones políticas más nobles como es el parlamento, por ello

³⁴ Cfr. Wong Pimentel, Andrés, “Ética parlamentaria en Panamá”, en varios autores, *op. cit.*, nota 16, p. 236.

³⁵ Cfr. Ramírez Altamirano, Marina, *op. cit.*, nota 31, pp. 200-212; Merino, Mauricio, “Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura política”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 5, núm. 56, julio de 1999, pp. 7-9.

es necesario erradicarla por completo. En el siguiente apartado explicaremos algunos instrumentos eficaces para lograrlo.

IV. ÉTICA PARLAMENTARIA

Ante la creciente descomposición de los miembros de la sociedad y de las instituciones públicas, es necesario apelar a los principios de conducta del ser humano, esto es a la ética de cada uno de los miembros de dichos órganos, y por ende, de la sociedad. Es aquí donde aflora el concepto de “ética parlamentaria”.

La ética parlamentaria no es sino la ética aplicada a la institución representativa, que puede llamarse parlamento, congreso, cortes, asamblea, entre otros. El estudio de la ética en general requeriría de todo un tratado, puesto que es una disciplina con muchos campos y sobre la que se han escrito numerosas y variadas teorías, las cuales no alcanzaríamos siquiera a mencionar en este trabajo, sin embargo, haremos una breve referencia a los aspectos más significativos de esta disciplina para tener una idea más clara del contenido de la ética parlamentaria.

1. *Ética y moral*

A menudo ética se confunde con moral, sin embargo debemos diferenciarlas claramente, la primera tiene que ver con un comportamiento teórico mientras que la segunda con un proceder de hecho.

Ética proviene de *ethos* que significa modo de ser o carácter en cuanto forma de vida. La ética es norma para la vida diaria, orienta la conducta práctica, dirige, encauza las decisiones libres del hombre.³⁶

La ética es la teoría de la conducta humana vista desde la perspectiva moral, estudia los fines a los que debe dirigirse la actividad humana, así como los medios para alcanzarlos.³⁷

³⁶ Cfr. Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “Ética y justicia electoral”, *Derecho y Cultura*, México, núms. 11-12, septiembre-diciembre de 2003, p. 10.

³⁷ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 24, p. 152.

Sánchez Vázquez define a la ética como “la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad”. Esto es una disciplina científica que responde a la necesidad de un tratamiento teórico a los problemas morales; el objeto de estudio de la ética lo constituyen los actos conscientes y voluntarios de los individuos que afecta a otros, a determinados grupos sociales, o a la sociedad en su conjunto.³⁸ La ética estudia el comportamiento humano desde la óptica de ciertos principios y valores considerados como importantes en una sociedad determinada.

La moral, por su parte, proviene del latín *mos, moris* (uso, costumbre, comportamiento) y se refiere al conjunto de hechos y normas que conducen al hombre hacia la práctica de las buenas costumbres, la honestidad y el cumplimiento del deber. La ética busca la práctica de la moral, es decir, la aplicación de las normas morales.³⁹

Algunos han pretendido explicar la diferencia entre ética y moral a partir de su desarrollo teórico y aceptación consciente en el individuo, así Claudio Gutiérrez señala que “la ética es la mayoría de edad de la moral”, pues ésta se refiere a los principios de conducta adquiridos por asimilación de las costumbres y valores de nuestro ambiente (padres, maestros, ministros religiosos, etcétera), dichos principios son impuestos, es decir se *reciben pasivamente*, y en ocasiones sin cuestionar. Pero, por otro lado, la ética es un intento de llevar esas normas de conducta y principios de comportamiento a una *aceptación consciente* basada en el ejercicio de la *razón*. Por ello la ética cambia lo recibido en forma pasiva o inconsciente, a lo asumido de manera activa y con pleno discernimiento, descansando en el libre ejercicio de la crítica racional sobre los valores recibidos.⁴⁰

Así pues, la relación de la ética con la moral es la de una ciencia y su objeto de estudio. O como también se especifica, la ética es el estudio racional de la moralidad social.

³⁸ Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, México, Grijalbo, 1969, pp. 16 y 17.

³⁹ Hernández López, Julio César, “Código de ética legislativa”, *Iniciativa*, México, año 2, núm. 7, abril-junio de 2000, p. 149.

⁴⁰ *Cfr.* Gutiérrez Carranza, Claudio, “Ética y moral: teorías y principios”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, vol. 5, núm. 2, agosto de 1997, pp. 49 y 50.

2. *Ética pública y ética privada*

Tradicionalmente se ha pensado que la ética es algo que se vive de manera privada, sin embargo, existen claras distinciones entre la ética de carácter público y aquella de carácter privado. Peces-Barba señala que la ética pública es una ética procedimental que marca criterios, guías y orientaciones para organizar la vida social; supone un esfuerzo de racionalización de la vida política y jurídica para alcanzar la humanización de todos.

Por otro lado, la ética privada es una ética de contenidos y conductas que señala criterios para alcanzar la salvación, la virtud, el bien o la felicidad, es decir, orienta los planes de vida; puede ser religiosa o laica, su meta es la autonomía moral. Este tipo de ética posee dos dimensiones: individual y social; la primera se refiere directamente al objetivo de regular nuestra conducta a su fin último; mientras que la segunda lo hace a través de nuestras relaciones sociales con las demás personas. Puede ser obra de la persona misma o provenir de la propuesta de una religión o concepción filosófica, lo que supone la autonomía del individuo en la aceptación de esos criterios.⁴¹

Así pues, a la ética pública le interesa reglamentar el poder político, los sistemas en que se establece y cómo se ejerce. De esta manera, Peces Barba explica que la ética pública posee cuatro dimensiones: 1) *Limitación del poder*, implica el sometimiento del poder al derecho mediante el Estado de derecho o Estado constitucional, y garantizar el ejercicio de los derechos humanos individuales, civiles y políticos; 2) *Organización del poder*, comprende la separación funcional de poderes, la separación territorial de éstos, el sistema parlamentario representativo, la independencia del Poder Judicial, la neutralidad de la administración, la garantía de la Constitución; 3) *Promoción a través del poder*, esto es la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (educación, seguridad social, protección a la salud, vivienda, trabajo, entre otros); 4) *Funcionamiento del poder*, que abarcan los principios de funcionamiento en el ámbito de la acción política y protección jurídica en la sociedad democrática (principio de mayorías y de negociación).

⁴¹ Cfr. Peces-Barba, Gregorio, *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin del siglo*, México, Distribuciones Fontamara, 2000, pp. 11 y 12.

Estos contenidos de ética pública se organizan por medio de valores, principios y derechos fundamentales, establecen criterios de acción para los operadores jurídicos, y son guía para la producción e interpretación del derecho, así como para el establecimiento de los fines principales del sistema jurídico.⁴²

En la ética pública se establece que los servidores públicos deben actuar con ejemplaridad y honradez en todo momento; deben desempeñar su labor con objetividad y en afán de perfeccionamiento continuo; deben colaborar con otros funcionarios (superiores, inferiores o de igual rango) bajo las ideas de lealtad y sinceridad; y su servicio estará enfocado siempre a lo que sea mejor para los intereses públicos.⁴³

En el ámbito de la administración pública se han elaborado ya diversos códigos de conducta para los servidores públicos, por lo que podemos afirmar que esta rama de la ética ha sido desarrollada consistentemente, a diferencia de la referida al Poder Legislativo, la cual no ha sido suficientemente estudiada.

La ética parlamentaria tiene relación directa con la democracia, pues como afirmamos en el segundo apartado, el parlamento garantiza la democracia en el Estado actual. Veamos a continuación a qué nos referimos cuando hablamos de este tipo de ética.

3. *Ética parlamentaria*

La ética parlamentaria es definida por Ramírez Altamirano como “el conjunto de normas de conducta elaboradas para el ejercicio de la función parlamentaria, es decir, el conjunto de reglas éticas que rigen la actividad de los diputados o representantes a las asambleas, congresos o parlamentos”.⁴⁴

La ética parlamentaria se concreta en reglas específicas recogidas en códigos o leyes de los parlamentos, estas normas regulan tanto la

⁴² Cfr. Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Ética pública-ética privada”, *Direito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago Compostela*, Santiago de Compostela, España, vol. 7, núm. 1, 1998, pp. 180-182.

⁴³ Cfr. González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 31-64.

⁴⁴ Cfr. Ramírez Altamirano, Marina, *op. cit.*, nota 31, p. 213.

actividad de los parlamentarios, como de los funcionarios que laboran en ellos. Cabe señalar que el término se aplica para todo órgano que constituya el Poder Legislativo de un Estado, llámese parlamento, congreso, asamblea u otro nombre.

Como se señaló en el apartado anterior, las causas de la corrupción y crisis de confianza de los parlamentos en la actualidad son múltiples y variadas, sin embargo, la principal es la falta de ética al interior del Poder Legislativo. No se puede afirmar que todos los parlamentarios carezcan de ética, creemos firmemente que existe gente honesta y virtuosa, sin embargo, como señala Rodríguez Chang los corruptos desarrollan múltiples estrategias, cuentan además con mayor poder económico y político, frente a los honestos que generalmente son pasivos, están sometidos a grandes limitaciones y carecen de instrumentos idóneos para enfrentar una lucha de las dimensiones que plantean los que acostumbran realizar actos corruptos.⁴⁵

El objeto de la ética parlamentaria es buscar la máxima realización de los fines constitutivos de la institución representativa, enfatizando en la calidad moral de sus miembros y en las acciones emprendidas bajo este tenor por ellos.

Thompson considera que existen tres enfoques de la ética parlamentaria o legislativa: minimalista, funcional y racionalista. La primera consiste en reglas que prohíben los conflictos de intereses financieros, proscriben sólo pequeñas áreas de conducta, sólo se preocupa por preservar la honestidad de cada legislador. La ética funcionalista define los deberes de los legisladores conforme a su función como representantes, sea como delegado o como fideicomisarios; busca una regla que vincule a cada representante únicamente con sus electores. La ética racionalista se funda en principios rectores de la teoría política tales como la justicia, la libertad y el bien común, es decir, recomienda principios a los que ha de ceñirse todo legislador.⁴⁶

Así pues, han sido muchos los que se han pronunciado por la necesidad de desarrollar la ética parlamentaria, pues señalan que la existencia de ésta es una garantía de éxito en el desempeño parlamentario; además, siendo el parlamento el principal órgano del Estado, la

⁴⁵ Cfr. Rodríguez Chang, Ronny, *op. cit.*, nota 23, p. 23.

⁴⁶ Cfr. Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, España, Gedisa, 1999, pp. 145-156.

ética debe prevalecer en éste, con mayor razón que en cualquier otro poder público.⁴⁷

Bajo este tenor se han desarrollado varios instrumentos con objeto de aplicar la ética parlamentaria en el ámbito jurídico de los parlamentos.

4. *Instrumentos de ética parlamentaria*

A. *Los códigos de ética o de conducta*

Se afirma con razón que en la actualidad hay un fenómeno de “juridización” de la ética pública, pues ante el crecimiento de la corrupción en los ámbitos de la vida pública, se recurren a crear “oficinas de ética” y sancionar “códigos de ética” los cuales dotan a las normas propias del ámbito de la moral, la fuerza obligatoria y coercible que caracteriza a las normas jurídicas. Lo anterior es la respuesta al reclamo social de mayor transparencia y honestidad en la actividad pública, ya que se desea reforzar la eficacia de las normas morales, otorgándoles el carácter de normas jurídicas para permitir que una autoridad imponga su cumplimiento o sancione jurídicamente su inobservancia.⁴⁸

Como han señalado varios estudiosos del tema, el propósito de los códigos de ética es definir una serie de reglas de conducta que aclaren las eventuales dudas que el parlamentario pueda tener sobre la procedencia o no de una conducta desde el punto de vista moral, ya que la moral profesional es diferente a la privada. Por eso, la ética parlamentaria trata de sentar los parámetros adecuados para la decisión, y los códigos señalan los valores fundamentales del servicio y regulan los procedimientos para resolver los conflictos de intereses que ocurren en el ámbito legislativo, así como para sancionar los actos de los legisladores contrarios a los valores morales.⁴⁹

⁴⁷ Cfr. Cruz Infante, Abigail, *op. cit.*, nota 17, p. 264.

⁴⁸ Cfr. Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Marco teórico”, *op. cit.*, nota 16, p. 34.

⁴⁹ Cfr. Rodríguez Chang, Ronny, *op. cit.*, nota 23, pp. 24 y 25.

Debido a que ya no existe una concepción generalizada de los valores, es necesario definir claramente lo que está permitido y lo que no lo está, las conductas que son necesarias y aquéllas que deben evitarse; esto lo realizan los códigos de conducta al determinar las normas que deben cumplirse por todos y que pueda sancionarse su inobservancia.

Además, como advierte Rodríguez Arana, las normas escritas permiten conocer con mayor objetividad los criterios de actuación de los funcionarios; proporcionan un importante mecanismo para la resolución de controversias; impiden o dificultan la corrupción en cualquiera de sus diferentes modalidades; pueden servir al funcionario para rechazar formalmente determinadas propuestas; permite exigir responsabilidades a los servidores públicos por sus actos; y hacen que aumente la confianza de los ciudadanos hacia aquellos que realizan estas medidas.⁵⁰

Los códigos de ética existen en varios países como Estados Unidos de América, Canadá, y en general en los países anglosajones que han desarrollado una ética gubernamental. Indica Ramírez Altamirano que en el caso de los Estados Unidos de América, los ordenamientos se caracterizan por lo casuístico y detallado de los asuntos regulados, por la dureza de sus sanciones (generalmente de carácter económico) y en el control de los funcionarios obligados, el cual se lleva a cabo normalmente a través de comisiones de ética que funcionan en cada congreso; además se busca prevenir y controlar los conflictos de intereses, así como vigilar el patrimonio de los representantes y funcionarios por medio de las declaraciones de bienes.

En el caso de Latinoamérica, los códigos de este tipo son escasos, y las pocas reglas de ética parlamentaria se encuentran en las Constituciones, en las leyes orgánicas o en los reglamentos de los órganos representativos. En este sentido, indica la autora señalada, destacan los *estatutos de los diputados* (nosotros diríamos *de los parlamentarios*) los cuales regulan los asuntos referentes a las inhabilidades, incompatibilidades y causas de cesación en el cargo.⁵¹

⁵⁰ Cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Madrid, Montecorvo, 1993, pp. 76 y 77.

⁵¹ Cfr. Ramírez Altamirano, Marina, *op. cit.*, nota 31, p. 213.

A nivel internacional, diversos organismos han recomendado la existencia de este tipo de códigos. En Europa, el 11 de mayo de 2000 el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobaba la recomendación NR (2000) 10, dirigida a los Estados miembros, respecto a “Códigos de conducta para los agentes públicos”, además proponía un código modelo.⁵²

Lo anterior se acentúa en el legislador o parlamentario, ya que tiene una delicada responsabilidad, pues al ser electo deja de ser un ente partidario para convertirse en un alto funcionario de la nación, adquiere el compromiso de actuar en todo conforme a los intereses públicos y bajo un régimen de honestidad. La actuación del parlamentario debe realizarse con base en criterios de probidad pública, lo que implica moralidad, ética y rectitud en el obrar.⁵³

Si bien, la sola existencia de dichos códigos no implica por sí misma evitar actos de corrupción, tienen importancia como medidas preventivas. Como denota Ferreira Rubio, la sola imposición de reglas y controles no puede subsanar en su totalidad los efectos de la ausencia de un consenso ético básico, sin embargo, la juridización de dichos deberes funciona como paliativa a la carencia de ese consenso.⁵⁴

Cuando existe un consenso ético básico en la sociedad, continúa la autora mencionada, ni siquiera es necesario formular por escrito los principios fundamentales de actuación, pues éstos son claros en el campo de los valores aceptado; pero cuando ese consenso ético desaparece, es necesario desarrollar en detalle dichas normas. Al respecto, un estudio realizado entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE en español o OECD) buscó determinar cuáles eran esos principios, dicho estudio encontró que los ocho principios básicos de ética pública más mencionados por los estándares de conducta de los países de dicha organización son: imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia y eficiencia, igualdad y responsabilidad, justicia.⁵⁵

⁵² García Mexía, *op. cit.*, nota 32, p. 147.

⁵³ *Cfr.* Cruz Infante, Abigail, *op. cit.*, nota 17, p. 264.

⁵⁴ *Cfr.* Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Marco teórico”, *op. cit.*, nota 48, pp. 37 y 38.

⁵⁵ *Cfr.* Ferreira Rubio, Delia M. “¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?”, *op. cit.*, nota 33, pp. 5 y 6.

Además de establecer las normas básicas para el desempeño de la función pública, los códigos de conducta deben establecer también los mecanismos y la aplicación de sanciones para los transgresores; y garantizar que efectivamente se apliquen.

Así pues, en el combate a la corrupción los códigos de ética o de conducta son una herramienta esencial, recomendada incluso por los organismos internacionales. Estos códigos han sido adoptados por muchos países, pero todavía hay muchos que carecen de un ordenamiento de este tipo.

B. *La regulación de los conflictos de interés*

Para combatir la corrupción a través de los conflictos de intereses, se puede adoptar alguna de las siguientes opciones:

- a) Evitar el problema estableciendo una serie de incompatibilidades o prohibiciones para quien ocupa el cargo.
- b) Transparentar los intereses que puedan afectar la decisión del funcionario, como forma de incentivar el control de la ciudadanía como motor de responsabilidad política.⁵⁶

En el primer caso, en muchos países se prohíbe al legislador no sólo el ejercicio de cualquier otro cargo remunerado de carácter público, sino también de todo empleo en el sector privado. Esto incluye el ejercicio profesional de la abogacía, la participación en la dirección de empresas vinculadas o que realizan contratos con el Estado, exceptuándose las actividades de índole académico o las de carácter honorario.⁵⁷

En el segundo caso, algunos Estados reglamentan detalladamente las declaraciones de intereses que deben presentar los parlamentarios.

⁵⁶ *Cfr.* Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Marco teórico”, *op. cit.*, nota 48, p. 40.

⁵⁷ Para mayor información respecto a las incompatibilidades de los parlamentarios, puede consultarse: Chávez Hernández, Efrén, “Las incompatibilidades de los legisladores en México, y breves referencias en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, t. LIV, núm. 242, 2004, pp. 75-93.

La exigencia de las declaraciones referidas a los intereses, actividades y patrimonio del legislador son fundamentales para ampliar la transparencia.

C. *La exigencia de transparencia patrimonial*

De igual forma, es importante enfatizar en las obligaciones de los legisladores de realizar declaraciones patrimoniales y de intereses, es decir, además de los bienes u obligaciones que cuenta debe informar a la cámara sobre los ingresos adicionales a su salario, así como la participación que tenga en empresas, asociaciones u organizaciones de cualquier índole.

Por ejemplo, en Estados Unidos de América se exige declarar en detalle el origen, tipo y monto de cualquier ingreso diverso del que percibe en función de su cargo; de los honorarios recibidos en el último año; de las rentas, dividendos, intereses, ganancias obtenidos en el último año; de cualquier regalo o provisión gratuita que supere los 250 dólares, salvo ciertos casos; de los reembolsos recibidos; de la cualquier participación en la propiedad de un negocio o inversión; de los créditos y deudas; todo cargo que desempeñe como ejecutivo, director, fiduciario, socio, propietario, representante, empleado, consultor de cualquier corporación, compañía, firma, sociedad, organización sin fines de lucro, sindicato u organización sindical, excepto ciertos cargos *ad honorem*; todo acuerdo celebrado a algún empleo, retribución o prestación, sea anterior o posterior. Esta obligación de declarar intereses y bienes se extiende también al cónyuge del legislador, así como a su hijos menores de edad o dependientes.⁵⁸

D. *La limitación de los gastos y duración de las campañas*

Otra acción contra la corrupción al interior de los congresos es reducir la duración de las campañas electorales y por ende el costo de éstas, pues los políticos no tendrán que recurrir a buscar fondos con personas o instituciones con las que quedarán comprometidos a “devolver favores”. Además, es indispensable establecer límites al finan-

⁵⁸ Cfr. Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Marco teórico”, *op. cit.*, nota 48, pp. 48-50.

ciamiento privado y sancionar severamente cuando éste rebase los términos fijados.

En este rubro tiene gran importancia el control de los recursos en las llamadas “precampañas”, pues también en estas participa el financiamiento privado, y quizás de manera más directa y trascendente, lo que compromete a los parlamentarios con los “dueños del dinero”. De igual forma, tomar en cuenta el tipo de financiamiento, sea en dinero o en prestaciones (tiempo en televisión, recursos materiales, recursos humanos, etcétera).

Es sorprendente encontrar que en países en desarrollo como los de Latinoamérica, se gaste tanto dinero en las campañas políticas, siendo que en el mismo lugar existen millones de personas que viven en pobreza extrema y a los cuales se les podría beneficiar con el monto de lo empleado para la contienda electoral. Es vergonzoso que mientras unos carezcan de lo elemental para subsistir, otros lo despilfarran para obtener un puesto.

E. *El acceso a la información*

Otro instrumento en el ámbito de la ética parlamentaria es la disponibilidad de los órganos del Estado para hacer pública su actuación, es decir asequibles a todos los ciudadanos.

La posibilidad de los ciudadanos de tener acceso a la información de los procedimientos parlamentarios (sea en comisiones o en el pleno), de los gastos de la cámara, son un mecanismo para facilitar el control de la acción de los parlamentos por parte de la ciudadanía, además de disminuir el riesgo de corrupción.

Además es importante que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a la información completa, relevante y oportuna sobre el origen y destino de los fondos públicos o privados que manejan los partidos políticos, los candidatos y cualquier otro ente vinculado al financiamiento de la política.⁵⁹

En este rubro es de gran ayuda la existencia de canales de televisión que transmitan las actividades desarrolladas en el ámbito parla-

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 11-14.

mentario, así como la información que a través de *internet* se difunda a todo el público.

F. *Otras medidas*

También se menciona como medida para combatir la corrupción, la obligación por parte del legislador de presentar informes periódicos de las actividades realizadas, tanto al presidente de la cámara como a la ciudadanía. Los informes que rinden ante sus coordinadores parlamentarios no sustituyen estas declaraciones, ya que aquellas son solamente de carácter partidista.

Regular el *lobby* o cabildeo entre los parlamentarios es otra de las medidas para combatir la corrupción, sobre todo en lo relativo a evitar la aprobación de leyes o actos que beneficien exclusivamente a ciertos grupos de poder. También es importante el uso razonable de las prerrogativas parlamentarias, esto es, que se empleen dichos privilegios para un desempeño óptimo de su trabajo y no para cometer impunemente ilícitos, sustrayéndose de la justicia.

También resulta fundamental determinar el uso racional de los bienes del Estado, y que éstos se destinen únicamente para su actividad parlamentaria, ello implica el uso correcto de oficinas, teléfonos, *fax*, vehículos, gastos de alimentación, viáticos para viajes, entre otros.

Es imprescindible desarrollar plenamente el servicio civil de carrera para los funcionarios de las cámaras, con el fin de evitar el nepotismo y el agrandamiento de una burocracia improductiva y excesivamente onerosa; asimismo, este servicio permitirá mejorar el trato de los parlamentarios con los subalternos, que será siempre de respeto y lealtad mutua.

Y como se señala reiteradamente, la integridad pública es el mejor instrumento de lucha contra la corrupción. Para esto es indispensable la formación ética en el parlamentario, tanto antes de asumir el cargo, como durante el ejercicio de éste; esto se puede llevar a cabo mediante cursos, conferencias, publicaciones, entre otras. Todo lo anterior, sin olvidarnos de desarrollar en todos los niveles de sistema educativo la cultura de la honestidad, del trabajo y la disciplina para alcanzar el éxito.

Sólo así podremos erradicar la corrupción de nuestros congresos y hacer que éstos recuperen el alto valor que tienen como institución.

V. CONCLUSIONES

Ante la situación lacerante de la corrupción que daña nuestros parlamentos, los juristas y la sociedad en general no podemos permanecer inertes, es necesario buscar mecanismos de control y sobre todo de prevención de la corrupción.

Como se ha señalado reiteradamente, el Poder Legislativo se ha convertido en el principal blanco de las quejas de la ciudadanía, y la cuestión ética encabeza dichas inconformidades.

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 es indispensable la instauración 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, así como la transparencia cierta de los intereses y el patrimonio de los gobernantes; todos ellos serían mecanismos eficaces para recuperar la confianza de la gente en sus representantes.

Es imprescindible que la ética y los valores vuelvan a ocupar el lugar principal en el Estado y la sociedad, para lo cual se deberán adoptar medidas como las señaladas en los apartados anteriores, entre ellas la existencia de códigos de conducta para los legisladores. Consideramos esto de vital importancia para la democracia y el Estado de derecho en nuestro país, es menester que la solución al problema de la corrupción comience desde el propio congreso y que sean los mismos parlamentarios quienes con su comportamiento diario demuestren que sí es posible vivir en un Estado de legalidad.

Esta es una tarea insustituible del Poder Legislativo, ya que como señalaba Rousseau en el libro III, capítulo XI de su obra *El contrato social*:

El Poder Legislativo es el corazón del Estado; el ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes. El cerebro puede paralizar-

se y la vida continuar, pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones, aquélla se extingue.

El Estado no subsiste por las leyes, sino por el Poder Legislativo.⁶⁰

VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002.
- BIDEGAIN, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Depalma, 1950.
- CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda política-electoral. Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CASTILLO, Arturo del, *Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- CERVANTES HERRERA, José, “El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales”, *Investigaciones jurídicas*, México, Universidad de Guanajuato, 1998.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “Las incompatibilidades de los legisladores en México, y breves referencias en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, t. LIV, núm. 242, 2004.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004.
- CRUZ INFANTE, Abigail, “Ética parlamentaria en República Dominicana”, *Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.
- DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1a. época, vol. I, núm. 1, enero-abril de 1991.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.
- FERREIRA RUBIO, Delia M., “¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?”, *Parlamentos y control de la corrupción*.

⁶⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, nota 15, p. 116.

- Desafíos políticos en América Latina, San Pablo, 11-13 de Junio, 2003*, sesión 6. Vulnerabilidad parlamentaria: Captura del legislativo por las elites, http://www.worldbank.org/wbi/governance/placc2003/pdf/ferrei_rarubio.pdf (consultado el 20-09-2003).
- GARCÍA MEXÍA, Pablo, “La ética pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 114, octubre-diciembre de 2001.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 1996.
- GUTIÉRREZ CARRANZA, Claudio, “Ética y moral: teorías y principios”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, vol. 5, núm. 2, agosto de 1997.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, Julio César, “Código de ética legislativa”, *Iniciativa*, México, año 2, núm. 7, abril-junio de 2000.
- “La Cámara de Diputados en la opinión pública”, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/diagnostico1003.pdf> (consultado el 20-05-2004).
- LÓPEZ GARRIDO, Diego *et al.* (dirs.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, “Los derechos humanos como factor de lucha contra la corrupción”, *VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún 1993. Memoria*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, t. II.
- MALEM, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, *Dinero y contienda política-electoral. Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MERINO, Mauricio, “Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura política”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 5, núm. 56, julio de 1999.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, “Ética y justicia electoral”, *Derecho y Cultura*, México, núms. 11-12, septiembre-diciembre de 2003.
- “Opinión pública y Cámara de Diputados”, *La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, disponible en internet <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/analisis101003.pdf> (consultado el 20-05-2004).

- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, “Ética pública-ética privada”, *Direito. Revista Xuridica da Universidade de Santiago Compostela*, Santiago de Compostela, vol. 7, núm. 1, 1998.
- , *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin del siglo*, México, Distribuciones Fontamara, 2000.
- RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina, “Ética parlamentaria en Costa Rica”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, vol. 7, núm. 3, diciembre de 1999.
- RAMÍREZ, Alfonso Francisco, *Antología del pensamiento político*, México, Cultura, 1957.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Madrid, Montecorvo, 1993.
- RODRÍGUEZ CHANG, Ronny (ed.), “Introducción”, en varios autores, *Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.
- ROSSELL, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a. ed., México, UNAM, 1984.
- RÚA, Fernando de la, “El parlamento, garantía de la democracia”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Ética*, México, Grijalbo, 1969.
- SOLÍS FALLAS, Othón, “Ética y probidad en el Poder Legislativo”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, vol. 8, núm. 2, agosto de 2000.
- THOMPSON, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, España, Gedisa, 1999.
- ZOVATTO G., Daniel, “Dinero y política en América Latina. Una visión comparada”, *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales*, Toluca, Estado de México, año I, núm. 9, julio-septiembre de 2002.