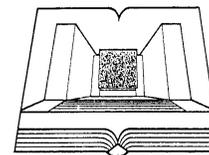




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-08-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013*

Ponencia presentada por
Xóchitl A. Arango Morales

**“CÓDIGO DE ÉTICA PARA LEGISLADORES EN
MÉXICO, DEMANDA CIUDADANA”**

Marzo 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

CÓDIGO DE ÉTICA PARA LEGISLADORES EN MÉXICO, DEMANDA CIUDADANA

Xóchitl A. Arango Morales ¹

Resumen

El presente trabajo aborda a la ética y la moral como valores fundamentales en la actuación de todo servidor público y la importancia de la generación de normas que coadyuven a conducir comportamientos esperados que beneficien el trabajo del sistema parlamentario. Las razones que determinan la necesidad de implementar un código de ética para legisladores en México son, por un lado, la baja credibilidad que han generado como consecuencia del trabajo parlamentario, acciones como la omisión han impactado de manera significativa en la ciudadanía que se queda desprotegida porque se generan leyes solo de manera parcial o simplemente no se generan; y por otro, la falta de responsabilidad de los diputados como servidores públicos de legislar para la ciudadanía a quien se deben y no para sus partidos políticos a los que pertenecen. Son estas razones que llevan al presente documento a plantear como objetivo establecer la necesidad de buscar implementar una norma de conducta como lo es el código de ética para legisladores, que contribuya a que la atmósfera del trabajo legislativo sea eficaz.

Es por lo anterior que se tratará primero un apartado de los valores y la ética legislativa, posteriormente se establecerá cómo los diferentes países se aproximan a la ética parlamentaria que se pretende en México en función de este tema. Finalmente, se dará una conclusión.

¹ Miembro de la REDIPAL. Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. xochitl.arangomr@uanl.edu.mx

Introducción

La administración pública de México se ha visto empañada por los elevados índices de corrupción que se han evidenciado en organizaciones como Transparencia Internacional, Governance Matter, Banco Mundial, entre otras; mediante parámetros en donde el índice de confianza en los servidores públicos ante la ciudadanía es bajo. Los legisladores como servidores públicos no son la excepción ante este déficit de credibilidad.

Es por ello que uno de los reclamos de la ciudadanía hacia los legisladores como servidores públicos, es la desatención que reciben de su gobierno, lo que los ha llevado a obtener una posición no favorable respecto de cómo los percibe la ciudadanía. Veamos un ejemplo de ello, el Centro de Investigación Sociales y de Opinión Pública CESOP de la Cámara de Diputados en noviembre del 2011, aplicó una encuesta, la cual muestra la baja calificación que le asigna a los legisladores. Ante la pregunta ¿Cómo calificaría el desempeño de los diputados federales en el Congreso?, utilizando una escala del 1 al 10, donde 1 es muy mal y 10 muy bien, una de las respuestas a esta pregunta planteaba: “Representación de intereses de los ciudadanos” con un 4.95, la cual ni siquiera alcanzó la media. Esto evidencia que los ciudadanos no se sienten representados por los legisladores. Otra de las preguntas decía, en una escala del 1 al 10 donde 10 es mucho y 1 es nada, ¿Qué tanto confía en los diputados federales? la respuesta más alta, con un 29 %, fue 1 con valor NADA.

¿Qué sigue fallando en los legisladores? ya que si se tiene que exigir un plus especial de calidad en el servicio a alguien, es a los servidores públicos; y entre ellos muy especialmente a los responsables de crear leyes para que brinden jurídicamente un Estado de Derecho, de tal forma que la responsabilidad va en el sentido del ciudadano común y cada uno de los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, fundamentalmente los legisladores.

Es pertinente no olvidar que la ética pública tiene por objeto conseguir que las personas que ocupen un cargo público, como los legisladores, lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la razón, la conciencia, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber; se debe buscar lo que los romanos llamaban el *decorum*, ejercer la política con ética (Bautista, 2009, tomo VII).

Es por ello que Bautista establece que todo Estado debe preocuparse por orientar y vigilar el comportamiento de sus miembros; cuando el poder legislativo omite la importancia de formar en valores a sus miembros, tarde o temprano será víctima de tal negligencia. Ahí está lo importante, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, identificar las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, con el fin de vigilar la conducta de los mismos. Conviene recordar que uno de los fines de la política es hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades, capaces de realizar acciones nobles (Bautista, 2010).

El poder legislativo será legítimo y digno si defiende y aplica una verdadera ética pública en sus integrantes, en virtud de que ésta conlleva responsabilidades, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano, Gómez identifica de manera clara que el desempeño de los legisladores debe basarse en valores como: bien común, eficiencia, probidad, integridad, legalidad, transparencia, responsabilidad, lealtad, confidencialidad, imparcialidad, objetividad y puntualidad (Gómez, Carlos 2012, p. 15).

La ética legislativa

La excelencia del gobierno democrático no se realiza sino a condición de que la sociedad en general sea instruida y dotada de civismo y moralidad, cualidades que la preparan para llevar al poder a los más dignos y de esta manera exigir que mientras los gobernantes estén en el poder actúen de manera ética, ya que la integridad de los políticos y de los servidores públicos es un ingrediente esencial de la sociedad democrática.

Este comportamiento ético que se espera de los servidores públicos, puede ser estudiado empíricamente, basado en el análisis de los comportamientos en la arena política, para ello iniciemos por definir qué es la ética: ésta se define como la ciencia que estudia la moral en los individuos, esto es, “la ciencia práctica que estudia y enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal”; la ética nos permite establecer el objeto de esta ciencia y descubrir cuál es el fin del hombre y cuáles los principios y normas a los que debe someter su conducta, ya sea desde lo individual como en el caso de esta definición o como miembro de la sociedad (Vargas, 1966, p. 81).

La segunda connotación de ética es desde lo social. Adela Cortina es citada en Bautista (2001), y nos dice que es un modo de ser o carácter de los individuos. Ello puede implicar que los seres humanos nacen con un cierto carácter ya heredado pero también modificable socialmente, es decir, existe cierto camino por el que transitamos con libertad y en ese camino se dan posibilidades de nuevos modos de ser, en donde cada individuo elige entre el bien y el mal.

El transitar por un camino de libertad al que se refiere Adela Cortina, lleva al individuo a una elección, lo que para Kant son actos desinteresados y obedecen únicamente a la racionalidad del ser humano, “la moralidad debe obedecer al imperativo categórico humano que nos dice que debemos actuar deseando que la máxima de mi acción sea de un mandamiento universal” (Espindola, 2009, p. 22). Entonces, la racionalidad por un principio de coherencia nos impulsa a que nuestros juicios y acciones morales no sean sólo para mí o para un grupo, sino para todo ser humano, llamémosles entonces a estos principios, mandamientos universales; no obstante la ignorancia, los prejuicios y las malas costumbres acaban siendo justificadas; además de que pueden impulsar a los individuos a actuar mal. Ahora bien, se pudiera pensar que lo ético es lo eficaz, pero esto no necesariamente produce resultados unívocos y por todos aceptados; pensémoslo de esta manera, lo que es eficaz para algunos, para otros no lo es.

De este modo, la ética busca un alcance moral, educar mejores ciudadanos, tal como Helvecio decía, “la moral es una ciencia frívola si no se une a la política”, es decir, a la praxis, a la acción en la vida individual y colectiva (Aguilera, 2008, p. 47). Se puede determinar entonces que, la ética tiene como misión moral, hacer objetivamente mejores a los hombres en sus actos, desde la perspectiva de lo privado para darle pie a la participación en lo público, ya que es en lo público (servicio público) en donde tiene su actuación la política.

En esta concreción de ideas, debemos entender que el comportamiento ético es una actitud intransferible, son decisiones de cada individuo, por lo que es necesario establecer marcos normativos y operativos que permitan controlar los comportamientos de los individuos en el servicio público. Esta excelencia de los asuntos del servicio público particularmente en el ámbito legislativo, sólo se alcanzará y mantendrá si se cuenta con legisladores con sólidos criterios de conducta ética. Es por ello importante

definir qué es la ética parlamentaria, la definición que nos da Ramírez (2007) es “conjunto de reglas éticas que rigen la actividad de los diputados, o representantes de la asamblea, congresos o parlamentos” (p. 146). Estas normas se consideran de suma importancia, ya que regulan tanto la actividad de los propios parlamentarios, como también la de los funcionarios que laboran en ella.

La ética parlamentaria se rige de acuerdo con lo que las reglas sustraídas de códigos y leyes del poder legislativo establecen, dichas leyes regulan a todos los servidores públicos que laboran en el parlamento. Desde las definiciones dadas con anterioridad, el objetivo de la ética parlamentaria es lograr los fines que la institución establece, enfatizando la calidad moral de los diputados que ahí laboran como servidores públicos.

Los fines de la institución no es el único elemento que interviene en la ética parlamentaria; otro que es importante es el que también es pertinente considerar es la política, es por ello que los servidores públicos también participan dentro del campo de la administración pública; los legisladores no son la excepción, ya que cualquier administrador del estado tiene diferentes responsabilidades y obligaciones éticas dependiendo de su nivel. Burke (en Bowman 1991, p. 166) sugiere que “la obligación ética particularmente en los líderes políticos, tienen una obligación ética expandida por su larga permanencia en la arena política y por la interconexión y el contexto de dependencia en que la política es formulada e implementada”; los políticos como administradores deben poner atención a las consecuencias de las decisiones.

Ahora bien, la ética parlamentaria está vinculada con la ética pública, de tal manera que cuando se habla de Ética Pública, de acuerdo con Bautista (2010, p. 13), tres verdades se hacen evidentes: 1) cuando se rescatan y fomentan en los legisladores los valores éticos, éstos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de unidad, lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber; 2) en contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan en la deliberación de los asuntos públicos, habrá mayor fractura en el cuerpo legislativo, y generará una división que dé pie al surgimiento de conductas basadas en antivalores durante el ejercicio de las tareas; 3) pese a la pluralidad de orientaciones valorativas en el mundo contemporáneo es posible

alcanzar acuerdos normativos, en situaciones concretas, ligadas a los deberes de los diputados y senadores.

Como bien asevera Bautista, la ética pública juega un papel relevante en el ejercicio del servicio público de cualquier área de la función pública, por lo que organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE² establecen estudios vinculados con la ética por la importancia de esta ciencia en la conducta de los individuos. Al respecto se realizó un estudio llevado a cabo por los países que integran la OCDE para determinar cuáles eran los principios básicos de ética pública mencionados por los estándares de conducta de los países de dicha organización, lo que encontraron fueron los elementos más significativos mostrados a continuación:

- **Imparcialidad**, el parlamento debe obrar equitativamente y desinteresadamente.
- **Legalidad**, el parlamento debe respetar y honrar la institucionalidad legal.
- **Integridad**, el parlamento debe tener un comportamiento honorable y debe mantenerse alejado de intereses individuales y actuar de manera eficiente.
- **Transparencia y eficiencia**, el parlamento debe dar cuenta de sus acciones, ser honesto en declarar sus intereses individuales y actuar de manera eficiente.
- **Igualdad y responsabilidad**, el parlamento debe obrar con equidad, debe explicitar sus intereses particulares y debe hacerse responsable por sus decisiones.
- **Justicia** (OCDE, 1997).

Dichos elementos no son suficientes para restablecer la credibilidad y el eficiente trabajo parlamentario, se necesita que aunado al establecimiento de una norma se implementen una serie de actividades que de manera conjunta puedan funcionar como paliativo de las acciones esperadas de los legisladores, estas herramientas que pueden contribuir a elevar los estándares éticos de los legisladores son:

² Los países que integran la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Rep. Checa, Chile, Rep. de Corea, Dinamarca, Rep. Eslovaca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, Estonia e Israel. En proceso de acceso se encuentra Rusia, mientras que se inició la cooperación reforzada con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica. Véase: www.oecd.org

- a) *Código de ética parlamentaria*. La formulación de estos códigos apunta a elevar el estándar ético de los parlamentos por la vía jurídica de ciertas normas morales, también ofrecen parámetros objetivos para juzgar las conductas de los legisladores.
- b) *Comisiones de ética parlamentaria*. La adopción de códigos de Ética es acompañada por la constitución de un órgano de investigación y análisis de la conducta de los legisladores que pueden constituir casos de conflicto de interés o de violación a los principios éticos.
- c) *Declaraciones patrimoniales*. La exigencia de presentar declaración del estado patrimonial del legislador responde a la necesidad de pre constituir prueba en caso de un supuesto enriquecimiento ilícito.
- d) *Regulación de los conflictos de interés*. Cuando el interés personal del legislador aconseja una solución y el interés público aconseja otra, se produce un conflicto de interés que puede afectar el proceso de toma de decisión de los legisladores, comprometiendo la legitimidad o incluso la legalidad de la decisión (Ferreira, 2007, p. 5).

Uno de los instrumentos mencionados en los párrafos anteriores que contribuyen a elevar los niveles de transparencia es el código de ética, siendo éste un régimen disciplinario para los legisladores, lo que representa un dilema, ya que el ser humano al encontrarse en una situación de juez y parte lo hace de manera precaria para ser juez de sus propios actos.

Lo que se plantea respecto de la comisión de ética es que, actúe con independencia y autonomía funcional, la que se encargaría de elaborar una política de transparencia, honestidad y prevención de la corrupción, así como garantizar el cumplimiento del código de ética (Solís, p. 10).

Códigos de ética en diferentes países

Algunos países se han dado a la tarea de normar la conducta de los legisladores a través del código de ética, siendo los países más importantes en relación al vínculo que mantienen con México, los que mencionaremos en los siguientes párrafos, exceptuando a México ya que sólo se quedó como propuesta de una legislatura.

En *Chile*, la Cámara de Diputados cuenta con un Código de ética, este fue creado en 1998 y fue modificado en 2004; su última actualización fue en el 2009. Al mismo tiempo, dicho código dio vida a una Comisión integrada por parlamentarios de todos los partidos, quienes se encargan de monitorear el cumplimiento y atender consultas; el esquema chileno es similar al Norteamericano, en tanto que ha optado por implementar un mecanismo de autorregulación de los parlamentarios respecto de sus pares.

En *Perú*, cuentan con un Código de Ética Parlamentaria, una Comisión Ordinaria para la Ética Parlamentaria y una Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento del Parlamento, los que tienen como finalidad establecer normas sobre la conducta que los congresistas de la república deben observar en el desempeño de su cargo.

En *Canadá*, el parlamento de este país cuenta con un Comité para el Acceso a la Información y la Ética cuya función es garantizar el cumplimiento del Código Ético de los legisladores, también cuenta con un Código de Conducta al que deben sujetarse los cabilderos registrados en la Cámara de Representantes. En el 2006 se formó un Comité para la Reforma y Modernización del Parlamento.

En *Estados Unidos* el parlamento cuenta con un Comité de Estándares y Conducta Oficial, el cual fue creado desde 1967 y en 2008 se creó la Oficina de la Ética del Congreso (OCE), los cuales se encargan de regular todo lo relativo a la ética de los legisladores, También cuentan con un sistema para el registro de cabilderos y sus intereses, y un Manual de Ética para los legisladores, administradores y empleados del poder legislativo (Straus, 2011 p. 6).

El código del *Reino Unido* es similar al de Canadá sólo que además del Código de Conducta y del Comité de Modernización cuentan con un Comité de Estándares y Privilegios y con un Comisionado Parlamentario para los Estándares.

Por último, en *Australia* se cuenta con un Comité de Privilegios, quien se encarga de vigilar que los legisladores cumplan en todo momento con el Código de Ética Parlamentaria, y realicen sus funciones dentro del marco de derecho.

En relación con México, para dichos fines se creó un grupo de trabajo encargado de la aplicación permanente del principio ético de la Cámara de Diputados en el año 2000, ante la necesidad de crear consciencia de la legalidad; el principal objetivo del grupo ético es recuperar la confianza de la ciudadanía en el poder legislativo y en la política.

En los estados de la República Mexicana ninguno tiene un código de conducta; el único estado en donde se encontró una propuesta para crear un código de conducta, fue en el Congreso de Sonora en diciembre del 2008 (Legislatura LVIII); posterior a esto, no se encontró más información en las legislaturas siguientes.

México es un país que aún no cuenta con un código de conducta constituido ya como una norma, que realmente rija a los legisladores en la Cámara de Diputados, sin embargo; en el periodo del presidente Vicente Fox sólo se estableció una propuesta que se quedó en eso, en sólo una propuesta. Recientemente se aprobó una iniciativa relacionada con los códigos de ética, ésta se refiere al cabildeo, ante la necesidad de que sea regulado el proceso de negociación de los grupos de interés, también plantea la creación de un registro público de cabildeo legislativo y un registro público de cabildeo ante el Ejecutivo Federal.

Como se puede ver, la ética y los valores son elementos fundamentales que determinan el accionar de manera favorable del servicio que ofrecen los legisladores, de tal manera que cuando anteponen actos como la corrupción y la omisión; es decir, cuando se llega al límite de los valores, el propio individuo frena e impone su escala axiológica (escala de valores), entonces ¿Qué está pasando con los diputados mexicanos cuando incumplen con su responsabilidad como servidores públicos? Es por ello que se convierte en una demanda por parte de la ciudadanía para implementar un código de ética para legisladores.

Esto nos lleva a replantear que, la crisis de valores que sufren los estados requiere colocar a la moral en el centro de toda actividad pública, por lo que el reto para las autoridades es que los esquemas éticos logren su interiorización por el servidor público y su aplicación en la vida pública, así como la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se espera y lo que es y ello a todos los niveles, es decir, desde la cúspide hasta la base.

Conclusión

Se concluye que en algunos países del mundo debido a los altos índices de corrupción se ha intentado poner límites en los Congresos mediante la implementación de códigos de ética. Autores como Solís establece que, la existencia de un código de ética en el poder legislativo no garantiza su efectividad, sin embargo, se considera que dicha norma coadyuvaría como primera intención a replantear a los legisladores la tan anhelada voluntad para legislar por la ciudadanía a la cual se deben.

Plantear la posibilidad de implementar un código de ética pudiera tener un mayor impacto si éste se revisara periódicamente, lo cual podría ser una herramienta disuasiva para los parlamentarios que estuvieron pensando en actuar como potenciales transgresores de la ley. Aunado a una norma de conducta se debe pensar en una comisión que regule y sancione dichas conductas transgresoras.

No se tiene una certeza en el contexto mexicano que realmente acciones como un código de ética generen eficiencia en las actividades propias del Congreso; sin embargo, se deben accionar instrumentos que coadyuven a pugnar por una voluntad legislativa que modere la actuación de los diputados y genere eficiencia legislativa.

Bibliografía

- Aguilera, P. R. E, y Escames, N. S.** (2008). *Pensamiento Político Contemporáneo*. Editorial Porrúa. México.
- Bautista, O. D.** (2010, febrero). *La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa?* UNAM. [en línea]. Recuperado en Junio 9 2010 de: <http://eprints.ucm.es/8252/1/OscarDiego.pdf> _____ (2001). *La ética en los servidores públicos*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Bowman, J. S.** (1991). *Ethical frontiers in public management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cámara de Diputados.** [En línea]. Recuperado en Marzo 29, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
Comparativo de Parlamentos Internacionales respecto de la ética, La Transparencia y el Trabajo Legislativo. [en línea]. Recuperado en Junio 14, 2010 de: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:vyfsluuBL0IJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/>
- Espindola, J. L.** (2009). *Ética ciudadana. Fundamentos*. México: Editorial Porrúa.
- Ferreira, R. D.** (2007). *El poder legislativo en América Latina: Agente de Cambio en Materia de Transparencia*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana. [em línea]. Recuperado en Noviembre 26, 2010 de: <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/PoderLegislativoAgentedeCambioTransparencia-CLAD2007.pdf>
- Gómez, D. de L. C.** (2012). *Hacia una ética parlamentaria*. Congreso REDIPAL. www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal
- OCDE.** (1997). *La ética en el servicio público*. Ministerio de Administración Pública. Madrid: Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado.
- Pelizzo, R., and Bernice, A.** (2008). *An ethical map of Indonesian MPs. Public integrity*. Vol. 10, no 3. <http://www.ebscohost.com/ehost/pdrviewer/pdf>
- Ramírez, M. J.** (2007, marzo). *Ética parlamentaria*. Centro de estudios de derecho e investigación parlamentaria. Cámara de diputados LX legislatura. México. [En línea]. Recuperado en Octubre 29, 2010 de: <http://www.bibliojuridica.com>
- Straus, J.** (2011). *Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview*. Recuperado en Diciembre 1, 2010 de: www.fas.org/sqp/crs/misc/RL30764.pdf

Solís, O. Ética en el poder legislativo. www.tiquia.com/articulospolitica/etica3.asp

Transparencia Mexicana. (2000). [en línea]. Recuperado en Mayo 12, 2010 de:
www.transparenciamexicana.org.mx

Vargas, M. S. (1966). Ética o Filosofía Moral. México: Porrúa.