

Propuesta para la Creación de una Comisión Ordinaria de Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas, y la figura del Oficial de Ética Parlamentaria

Documento de Trabajo

Justificación

Dada su condición de principal institución representativa en una democracia, es necesario incluir a las legislaturas nacionales en todo esfuerzo para promover la ética y la transparencia en las funciones públicas. De hecho, la legislatura constituye un pilar de importancia crítica en la lucha general contra la corrupción, fundamentalmente a través de leyes que fomenten la transparencia y la ética, y de la supervisión de las entidades gubernamentales.

Así pues, los legisladores pueden elevar la concientización de la ciudadanía sobre los elevados costos de la corrupción y sobre las formas de combatirla. No obstante, para combatir más eficazmente el problema de la corrupción, es necesario que los legisladores pongan antes orden en sus “propias casas” (The Parliamentary Centre, 1998). Para ello, tienen que fijar normas de conducta oficial para sí mismos, es decir, reglamentos que estipulen una conducta apropiada en el desarrollo de la tarea legislativa. Las normas incluidas en los reglamentos de ética reflejan el consenso de las expectativas de la sociedad. Sin ellas, los legisladores no cuentan con instrumentos que guíen su conducta y la ciudadanía no tiene modo alguno de medir y evaluar la conducta pública de sus representantes (NDI, 1999).

A nivel internacional, para minimizar los conflictos éticos y de intereses se ha hecho necesario el desarrollo e implementación de un *régimen ético*: un conjunto de normas que rijan la conducta de los miembros y un sistema organizacional para la administración y seguimiento de las mismas. Es importante señalar que el problema no es que los legisladores –o servidores públicos en general– sean inherentemente corruptos ni que sea inevitable que lleguen a serlo. Sin embargo, la naturaleza de su cargo requiere que los legisladores enfrenten, de manera sistemática, dilemas éticos complejos (NDI, 1999).

Asimismo, los legisladores están sometidos a un intenso escrutinio por parte de los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general (Rosenthal, 1996). En este contexto, lo más conveniente y racional para los legisladores es desarrollar un código de ética, y una instancia organizacional que lo implemente y de seguimiento, para que los guíe en las decisiones complejas y cuando se presume un conflicto de intereses.

En el estudio comparativo internacional, donde se analizaron las prácticas éticas de veinte países (DNI, 1999)¹, se observa que, por lo general, los regimenes éticos integrales incluyen cuatro componentes: 1) un *código de conducta* general en el que se esquematiza la conducta esperada de los legisladores; 2) un *reglamento de ética* formal y específico, en el que se detallan los requerimientos necesarios para cumplir con dicho código, 3) una *institución reglamentaria* (comisión ordinaria o *committee*) para aplicar y hacer cumplir esos reglamentos, y para asesorar a los legisladores en lo pertinente a conducta; y 4) un funcionario encargado de brindar asesoría sobre asuntos éticos, dar seguimiento a las quejas y posibles violaciones al código de ética, y dotar de información, reportes y resultados de investigaciones al Comité de Ética.

La Comisión Ordinaria de Ética y el Oficial de Ética Parlamentaria

Un modelo institucional recurrente en los países analizados implica el establecimiento de un sistema reglamentario *dentro* de la legislatura. Por lo general, el sistema se crea a través de un reglamento permanente (código de ética) y adopta la forma de una comisión parlamentaria, integrada por miembros del parlamento, y un comisionado u oficial de ética parlamentaria, el cual funge como el brazo ejecutivo y asesor de la comisión.

Por ejemplo, el Reino Unido, en la estela de varios escándalos éticos a mediados de los años noventa, adoptó este modelo. En la *Cámara de los Comunes* británica, los miembros de la Comisión de Ética nombraron a un *Comisionado Parlamentario de Normas*, quien provee asesoría, seguimiento, e investiga sobre asuntos de conflictos éticos en los miembros del parlamento. El Comisionado, quien no puede ser un miembro del parlamento, asesora a los miembros del parlamento sobre la conducta apropiada de conformidad con el Código de Ética y puede investigar los alegatos de violaciones. Si el Comisionado encuentra evidencia de una violación, informa de los hechos y conclusiones a la Comisión de Ética, la cual determina si en efecto se ha violado el Código, y en su caso, dictamina la sanción correspondiente.

Cabe mencionar, que el caso del Parlamento Británico es tan solo un ejemplo de regimenes éticos en los que existe un Comisionado Parlamentario, en otros casos, como el de los Estados Unidos de Norteamérica, el análisis de los conflictos éticos se lleva a cabo exclusivamente entre pares. Sin embargo, de acuerdo con especialistas en ética parlamentaria, un modelo que dependa de los legisladores para investigar y sancionar a sus colegas puede ser problemático. Por ejemplo, el profesor Dennis Thompson (1987), autor de numerosos libros sobre los regimenes éticos, señala que los legisladores “rara vez informan de las conductas impropias de sus colegas o incluso de los miembros o del personal profesional de éstos, y es

¹ Los países analizados son: Alemania, Argentina, Australia, Canadá, Corea, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, México, Polonia, Reino Unido, Republica Checa, Sudáfrica, Suecia y Taiwán.

aun más inusitado que critiquen públicamente a sus colegas por incumplimiento de sus responsabilidades y deberes legislativos (p. 108).

Propuesta

Objetivos Estratégicos de la Comisión de Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas

Se propone que la Comisión sea nombrada por el pleno de la Cámara para:

- Implementar, actualizar, y garantizar el cumplimiento sistemático del Código de Ética Parlamentaria;
- Nombrar al Oficial de Ética Parlamentaria, y supervisar su trabajo;
- Analizar los datos proporcionados por el Oficial de Ética en cuanto a las investigaciones respecto a presuntas violaciones al Código de Ética Parlamentaria;
- Dictaminar sanciones con base en la información proporcionada por el Comisionado de Ética, cuando se determine que el código de ética ha sido violado;
- Desarrollar un Registro de Cabilderos, en donde los distintos grupos de interés deban estar propiamente registrados, y sus intereses se hagan explícitos los legisladores y al público;
- Desarrollar un Código de Ética para los Cabilderos, al cual tendrán que suscribirse en el momento que obtienen el registro oficial como tales.

Integración de la Comisión

La integración de las Comisiones de ética a nivel internacional es usualmente de los mismos miembros de las demás comisiones ordinarias, por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados sería de 30 integrantes. Sin embargo, en prácticas innovadoras en algunos parlamentos, por ejemplo, el de los Estados Unidos de Norteamérica, se ha implementado el modelo organizacional en el que la Comisión de Ética está integrada por el mismo número de legisladores de cada partido, independientemente de la proporcionalidad representada en el pleno de la Cámara y en las demás comisiones.

Por lo anterior, se propone que la Comisión de Ética sea integrada por el mismo número de legisladores de cada partido, y el presidente sea nombrado por el pleno de la Cámara, previa negociación de las distintas fracciones parlamentarias.

Funcionamiento General de la Comisión

- Los miembros de la Comisión se mantendrán en ella por la duración de la legislatura, a menos que el Pleno de la Cámara determine lo contrario;
- La Comisión tendrá la atribución de formar sub-comisiones, o grupos de trabajo, para realizar sus funciones;
- La Comisión, o cualquiera de las subcomisiones o grupos de trabajo, tendrán la atribución de requerir a personas, documentos, y cualquier otra información para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, podrán contar con el apoyo de consejeros y especialistas diversos;
- La Comisión tendrá la atribución de citar a cualquier miembro del parlamento a sesión de ésta, o de cualquier subcomisión o grupo de trabajo, para presentar información, documentos y/o records que faciliten el desarrollo de una investigación.

Atribuciones Generales del Oficial de Ética Parlamentaria

Las principales atribuciones y funciones del Oficial de Ética serían:

- Implementar y administrar el Código de Ética Parlamentaria;
- Implementar y administrar el Código de Ética para Cabilderos;
- Administrar el registro de cabilderos;
- Asesorar a la Comisión de Ética en cuanto a la interpretación del Código de Ética;
- Hacer recomendaciones al Comité de Ética, o a cualquier subcomisión de ésta, sobre presuntas violaciones al Código de Ética;
- Recibir las quejas por parte de los miembros del parlamento, y por miembros de la sociedad en general, por presuntas violaciones al Código de Ética y realizar las investigaciones correspondientes cuando así se considere necesario;
- Entregar reportes técnicos a la Comisión de Ética respecto a las investigaciones realizadas.