

# HACIA UNA ÉTICA PARLAMENTARIA

*José Abigail Cruz Infante*

## I. INTRODUCCIÓN

El escaso desarrollo institucional del Parlamento en la República Dominicana obedece a las mismas causas que observamos en los diferentes países de América Latina. Esa debilidad institucional tiene su raíz en el accidentado proceso histórico-político que estos pueblos han venido atravesando desde su Independencia. La no consolidación del régimen democrático ha impedido un desarrollo parlamentario aceptable.

Es por ello que, como afirma un reconocido autor, experto en la reforma de los Parlamentos Latinoamericanos, antes de iniciar cualquier estrategia de fortalecimiento del Parlamento se hace necesario establecer una distinción conceptual entre el Parlamento-Institución y el Parlamento-Organización.

El Parlamento como institución es un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por las instituciones parlamentarias, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relacionamiento con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Prats, Joan: «Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social».

Ahora bien, el Parlamento como organización designa una realidad diferente: es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Parlamentos.

Hoy día, cuando el desarrollo socioeconómico de las naciones exige un nivel de maduración institucional, es cuando más conciencia se hace de la falta de funcionalidad orgánica de nuestros organismos parlamentarios. De ahí que su puesta al día o modernización sea reclamada como un proceso dinámico y sostenido que convierta a las desfasadas estructuras parlamentarias en órganos verdaderamente funcionales que respondan a las expectativas crecientes de una sociedad exigente y en vías de transición.

Otro aspecto que constituye uno de los grandes problemas institucionales de América Latina y que afecta sensiblemente los procesos de reforma y modernización del Estado es la marcada debilidad de los órganos legislativos respecto al Poder Ejecutivo. A esta falla institucional se le agrega la falta de una profesionalización del cuerpo legislativo, lo que se traduce en una eficiencia y una eficacia completamente insuficientes. Esta ha sido una constante histórica en la mayoría de los países de América Latina.

La República Dominicana no se escapa a este fenómeno propio del subdesarrollo político de la región, agravado por las condiciones altamente desiguales que crean inequidad social y mercados ineficientes, como muy bien señala Joan Prats<sup>2</sup> en su importante publicación acerca de los Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social.

Debemos reconocer como cierto que algunos países van evolucionando y han iniciado sus procesos de modernización parlamentaria alcanzando ciertos grados de avance. En la República

2 Idem.

Dominicana no ha existido una sólida cultura parlamentaria. La función legislativa se ha ejercido como una función supletoria del activismo político, y no como el claro ejercicio de una representación fundamental para el funcionamiento de un poder del Estado y de toda la estructura jurídico-política que prescribe la Constitución política que rige la nación.

Toda esta debilidad de los congresos y parlamentos se expresa sobre todo en la insuficiencia de su legitimación representativa y ello es lo que ha provocado la confusión sobre el concepto de la sociedad civil. Esta confusión permite también una laxitud en los controles éticos, dejando algunas veces a la deriva la imagen y la honorabilidad de los parlamentos y el Congreso.

Uno de los grandes objetivos en un proceso de fortalecimiento institucional del parlamento lo constituye la necesidad de desarrollar la credibilidad representativa de los parlamentos mediante mecanismos legales que aseguren que la función legislativa tendrá un buen desempeño y alcanzará sus requerimientos.

Evidentemente que la prolongación de regímenes autoritarios, dictatoriales y personales que desde 1916 se han venido sucediendo en la República Dominicana ha creado una atmósfera de muy poca credibilidad y baja eficiencia de los órganos parlamentarios, con lo cual nuestra democracia se ha visto muy debilitada, pues no puede haber democracia sólida sin un parlamento con un desarrollo institucional suficiente que garantice la estabilidad política, la confianza o seguridad jurídica y promueva el desarrollo económico y social.

Actualmente en nuestro país se están sentando las bases para un proceso de reforma y modernización del Estado, ya que este proceso es un requisito esencial para alcanzar un desarrollo económico sostenido y sustentable. Es por ello que estamos en la mejor oportunidad para plantear la necesidad de exigir la vigencia de una *ética parlamentaria*, pero debemos advertir que más que una ética parlamentaria propiamente dicha, debemos y podemos hablar de una ética política. Porque, ¿qué es en definitiva el ejercicio parlamentario si no es un ejercicio institucional

llevado a las estructuras parlamentarias como una expresión propia de todo el sistema político del país?

La ética debemos entenderla como las reglas de vida, los principios que norman los pensamientos, las acciones y las conductas humanas. Es por ello que la ética considera el acto humano en cuanto se relaciona con las causas últimas hacia las cuales tiende la razón suprema, que se traduce en reglas universales de vida ordenadas al fin verdadero. En este sentido, se puede hablar de la ética como una ciencia humana porque ha de buscar y profundizar aquellos fines verdaderos, objetivos, hacia los cuales camina el ser humano independientemente de cualquier situación existencialista, de cualquier forma de irracionalidad, subjetivismo, valoración ética, psicológica, sociológica o prescripciones determinadas por una época, una clase o un grupo social.

La política es una actividad en conjunto de todos los ciudadanos de la sociedad civil en orden a la búsqueda del bien común. O dicho de otra manera, es la actividad humana en orden al bien común. Es actividad, ante todo, de la comunidad misma que con toda razón puede y debe llamarse comunidad política. Sin embargo, en el lenguaje común pareciera como si la actividad política, su responsabilidad y finalidad última, se restringiera a los llamados políticos, a aquellos que animan, coordinan y dirigen la dimensión política de la comunidad. Más estrictamente habría que llamarlos "dirigentes políticos" porque en sentido propio son "políticos" todos los miembros de un pueblo.

Para todos los estudiosos de las ciencias políticas no existe ninguna discusión acerca del objetivo superior de la actividad social denominada política. Toda sociedad humana debe permitir a cada uno de sus miembros realizar su vocación. En particular, el bien común reside en las condiciones de ejercicio de las libertades naturales que son indispensables para el desarrollo de la vocación humana: "el derecho a actuar de acuerdo con la recta norma de su conciencia, a la protección de la vida privada y a la justa libertad también en materia religiosa". En

segundo lugar, el bien común exige el bienestar social y el desarrollo de la colectividad misma.

El desarrollo es el resumen de todos los deberes sociales. Ciertamente corresponde a la autoridad decidir en nombre del bien común entre los diversos intereses particulares, pero debe facilitar a cada uno lo que necesita para llevar una vida verdaderamente humana: salud, vestido, trabajo, educación y cultura, información adecuada, derecho de fundar una familia, derecho a emigrar, derecho a preservar el medio ambiente, etc.

El bien común implica finalmente la paz, es decir, la estabilidad y la seguridad de un orden justo. Supone, por tanto, que la autoridad garantiza por medios honestos la seguridad de la sociedad y la de sus miembros. El bien común fundamenta el derecho a la legítima defensa individual y colectiva. Estamos claros entonces que para hablar de una ética parlamentaria debemos desentrañar el concepto ético de la política, ya que la actividad parlamentaria no es más que una manifestación del ejercicio político. Quizás convenga que hagamos una definición.

## II. DEFINICIÓN Y PRECISIÓN

Hablar de la vigencia de la ética y su relación con la economía, el Estado, la sociedad civil y los Parlamentos parece una tarea cíclopea. Es que estamos viviendo en un mundo dominado por el consumismo, la violencia, el narcotráfico. La corrupción en sus mil vertientes es el signo de los tiempos. La exclusión, la extrema pobreza, la desigualdad, el deterioro en el medio ambiente... es lo que caracteriza esta época difícil de la humanidad. Vivimos en un mundo altamente tecnológico en el marco de la economía neoliberal globalizada, y el desarrollo sigue siendo un objetivo prioritario para los países subdesarrollados de América Latina.

De esta situación se pueden plantear infinidad de nuevos desafíos e interrogantes éticos que constituyen una clarinada en la conciencia de todos los hombres y mujeres. Es necesario reflexionar sobre la necesidad y la puesta en vigencia de una éti-

ca en la vida pública y más específicamente, hablar de una ética parlamentaria.

En este final de siglo se puede uno preguntar: *¿Hay lugar en este nuevo orden económico para la ética? ¿La ética, entendida como el conjunto de principios o valores universales a los que debe aspirar el ser humano, es compatible con una economía que privilegia al mercado como mecanismo regulador? ¿Es posible una ética que respete algunos valores universales sobre lo que es bueno, debido o correcto y asuma algunas obligaciones globales que comprometan a todos los seres humanos? ¿Esta ética puede ser una amenaza para el auténtico desarrollo?*

Se pudieran hacer más interrogantes para abordar desde el punto de vista de la política y del parlamento una serie de planteamientos que tienen real vigencia. Por eso, algunos pensadores consideran que la ética molesta, perturba el buen funcionamiento de los negocios, el mercado y el progreso, entendido desde el adelanto de una era en la que el individuo, sus relaciones y sus valores, gradualmente palidecen para convertirse en un átomo globalizado. A la ética no le resta más que permanecer instalada en la perplejidad y el silencio, "será ética en el exilio hasta el advenimiento de otro nuevo orden menos amnésico de lo humano, más capaz de propiciar el ejercicio de la democracia auténtica, no de sus simulacros".

Cuando decidimos hacer un planteamiento del problema, tenemos que ver que uno de los aspectos de mayor importancia que se debe abordar para el desarrollo de un Estado de Derecho y de una democracia participativa, es naturalmente la implantación de un régimen o un sistema de moralidad pública y una lucha permanente contra el fraude y la corrupción pública que se origina en los diferentes órganos del Estado.

La corrupción en los órganos del Estado es una realidad recurrente que podría pensarse constituye un rasgo de la naturaleza humana, consecuencia del ejercicio de la libertad individual, de la posibilidad existencial que tiene el hombre de escoger entre una conducta u otra, lo que es una característica de la sociedad de las que la sociología denomina tendencias disol-

ventes o negativas, contrapuestas a las tendencias integradoras del cuerpo social. O sería quizás un fenómeno producto de los términos económicos de intercambio expresados en las características económicas de una sociedad en particular, en la distribución de la riqueza, del ingreso y de la propiedad de los medios de producción que condicionan en mayor o menor grado el lugar que la sociedad otorga a los valores éticos. Pensamos que cada uno de estos aspectos subjetivos, sociales o económicos se conjugan para reconocer la necesaria preocupación que sobre este tema debe tener la sociedad actual en su conjunto.

Por atentado a la ética pública en el accionar de los órganos del Estado, entendemos la conducta de la autoridad de violar en provecho propio normas de cualquier nivel ético, legal o administrativo que trastocan o alteran los valores de unidad material o moral de la sociedad, sea que esta conducta se produzca en términos directos o indirectos.

Hoy día las denuncias y acusaciones de corrupción, en algunos casos fundadas y en otros no, afectan no sólo a los órganos y funcionarios del Estado, sino que también a estamentos que componen la sociedad civil, donde naturalmente el fenómeno se presenta con igual o mayor fuerza. El problema es que el sector público es mucho más sensible a esta situación por los intereses y cometidos generales que les corresponde materializar.

Con ello, queremos dejar establecido que la corrupción no es un fenómeno propio del sector público, sino que también se presenta en la administración y en el sector privado, y que tampoco el problema de la falta de ética en las conductas públicas es un fenómeno de hoy. Lo que ocurre es que gracias a la consolidación y extensión de la democracia y a la posibilidad que brindan los medios de comunicación, pueden aflorar y salir a la luz actos ilícitos que realizados por funcionarios del Estado quedan así evidenciados.

La debida, correcta, oportuna y veraz información y la transparencia de las actuaciones de los órganos del Estado, un siste-

ma de controles confiables de la actividad gubernamental y una gestión financiera estatal adecuada a una economía estable, son aspectos esenciales para un gobierno que quiere evitar esa posibilidad de ilicitud. Todos estos factores en su conjunto permiten una mayor eficacia y eficiencia en las acciones gubernamentales y de los órganos del Estado que reducen los espacios al fraude y de corrupción pública. Actualmente a nosotros lo que nos interesa es plantear el problema en una perspectiva: en el ángulo parlamentario.

Debemos entender que la corrupción en el servicio público es un grave obstáculo para el desenvolvimiento orgánico, sostenido y progresivo de una nación. Cuando la falta de la moralidad pública tiende a generalizarse en los niveles jerárquicos causa un profundo daño cuyas consecuencias permanecen por largo tiempo debilitando a la sociedad en su totalidad.

Frente a un cuadro como este que contemplamos hoy día, se ve la necesidad de la formulación, para su puesta en aplicación, de una *ética parlamentaria*.

### III. ÉTICA PARLAMENTARIA: SU VIGENCIA Y ALCANCES

Las primeras cuestiones que se plantean a un parlamento son si quiere proseguir la marcha del progreso, la paz, la armonía y la convivencia de su pueblo, y desde qué medida puede influir para tan importantes designios. Aquí cabe una posición particular, posible de afirmar, que va en razón directa porque los componentes del parlamento fecundicen sus personalidades en la ética parlamentaria que los acredite como efectivos servidores de sus comunidades.

En el plano de las posibilidades teóricas de un parlamento, el ensayo se puede llevar adelante, toda vez que se considere que la mirada escrutadora de los pueblos presumiblemente busca representantes con cierta dignidad, inteligencia, decoro y diligencia, capaces de impedir los desmanes desnaturalizados que hoy imperan en el escenario latinoamericano; porque dejen de ser fichas políticas, para servir dentro de la noción de dignidad

personal, en la conformación de las normas que hagan soberanía del derecho en beneficio de la comunidad, por las ponderables posturas adoptadas en su proceder.

La ética parlamentaria es, en principio, el enriquecimiento de la vida, trascendiéndola hacia las potencialidades de la virtud por parte de quienes laboran en el ámbito legislativo de una nación, identificándose con ideas de especial interés institucional, que contribuya a fortalecer las estructuras del Estado.

#### A. Objeto

Todo modelo democrático que cuente con la composición de un parlamento, buscará en un sentido de estabilidad, designar la honestidad en favor de los intereses que representa, mediante el desarrollo concordante de lo que es la ética parlamentaria entre sus miembros.

Esta idea prima en el concepto de buscar el desarrollo armónico de las partes fundamentales de los sentimientos más sanos de los componentes del parlamento. En fin, el objeto de la ética parlamentaria debe buscar el enriquecimiento de la máxima realización de los importantes fines justificativos de su composición constitucional, para dejar al descubierto lo mejor de la personalidad del legislador, que debe ser la relación de un cuerpo de personas creadoras y diferentes, porque sus actuaciones así lo demuestren, siempre en favor de la sociedad a la cual sirven.

#### B. Características

La ética es por definición el conjunto de normas y principios conducentes al cumplimiento de las leyes morales, validadas por la razón. Es la racionalización de la virtud y ésta será siempre fuente de luz en los avatares de la vida, porque permite al individuo ser feliz, en el concepto de que lo induce al bien y el bien siempre es aquello que en sí mismo tiene el complemento de la perfección en su propio género.

Uno de los mayores méritos de la persona humana es cuando por sabiduría práctica, razona en el sentido de distinguir lo

bueno de lo malo, y aunque por circunstancias muy especiales reniegue de ello, sepa que defender los valores positivos es tarea de lo racional con merecido premio. De este concepto sin objeciones, se explica la razón de la existencia de la ética parlamentaria, porque la sociedad tendrá más garantía de éxito mientras más acentuados sean los méritos morales de los parlamentarios.

Imbuidos de estos principios de moralidad, porque aprecian su verdadero sentido, los parlamentarios serán mejores servidores de un régimen democrático, al cual están vinculados desde la primacía del pensamiento socrático de “Conócete a ti mismo” para enriquecer sus espíritus y sus ejecutorias.

#### C. Deber ético parlamentario

Todo poder público conlleva la responsabilidad de “tutelar el intangible campo de los derechos de la persona humana y facilitar el cumplimiento de sus deberes. ¿No es acaso esto lo exigido por el sentimiento genuino del bien común que el Estado tiene obligación de promover?” (Pío XII, mensaje radiofónico del 1<sup>o</sup>. de junio de 1941).

Versele y Van de Velde<sup>3</sup> llegan a afirmar que “en la democracia parlamentaria, los elegidos deberán representar la voluntad de sus electores. En realidad, en la mayoría de los países es así, porque la voluntad de los ciudadanos se deforma a través de las estrategias de los partidos políticos. Nuestros sistemas de democracia parlamentaria se fundan más en una partidocracia que en una democracia”.

El Parlamento es el primer poder del Estado. Esto quiere decir que también debe prevalecer en éste la ética, con tanta mayor razón, que en cualquier otro poder público.

Promover el bien común frente a la nación es el elemento sociológico de base moral, por lo cual hay que considerar la ética

<sup>3</sup> Versele, Severin Carles y Van de Velde-Graff: *Marginalite ou marginalisation?* Institute de Sociologie. Universite Libre de Bruxelles. Bélgica. Pág. 32.

parlamentaria como expresión de la solidaridad nacional, porque el ejemplo de moralidad reposa precisamente en el primer Poder del Estado, fomentador por excelencia de la paz social.

#### IV. RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA

Esto significa que en el desempeño de sus delicadas funciones, el legislador debe gozar de absoluta confianza de su partido, para poder llevar a cabo sus tareas según el dictado de su conciencia y el respeto a los valores éticos en beneficio de la sociedad política, puesto que el legislador una vez electo, deja de ser un ente partidario particular para convertirse en un alto magistrado de la nación. Su responsabilidad trasciende el marco partidario y lo envuelve en una atmósfera de responsabilidad profesional que él debe aceptar y cumplir.

Si subordinamos la conducta de la nación a lo que signifique y represente el parlamento, es posible que se pongan en conexión sus atributos entre ambos, por la ligazón política que los une. Si el parlamento asume una dignidad ética en su orden interno y externo, se presume un comportamiento social armónico de perfeccionamiento, por cuanto la ética parlamentaria sea del dominio de los legisladores y por reflejo de la comunidad donde nace la vida social. Es decir, que el parlamento busque el progreso y el desarrollo mediante la honestidad, el sentido de responsabilidad, la eficiente elaboración legislativa y el debate honorable. Fórmula eficaz para evitar los trastornos de la democracia y contribuir positivamente al auge de la cultura cívica y la elevación del espacio político.

#### V. BASE NORMATIVA

En la República Dominicana el Poder Legislativo está enmarcado dentro del título IV, sección I de la Constitución política del Estado Dominicano, bajo el epígrafe del Poder Legislativo. El artículo 16 de la Constitución señala que “el Poder legislativo se ejerce por un Congreso de la República compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados”.

El artículo 17 indica que la elección de senadores y diputados se hará por voto directo. El artículo 18 señala que los cargos de

senador y diputado son incompatibles con cualquier otra función o empleo en la Administración Pública. Aquí vemos una ligera insinuación sobre una de las incompatibilidades que la Constitución dominicana señala para el desempeño del cargo de legislador.

En la sección II de la Constitución, en su artículo 21, dice que el Senado de la República se compondrá de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional cuyo ejercicio durará un período de cuatro años.

El artículo 22 señala las condiciones que se requieren para ser senador. En primer lugar, ser dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; haber cumplido 25 años de edad y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos. En el párrafo único dice que los naturalizados no podrán ser elegidos senadores, sino diez años después de haber recibido la nacionalidad y siempre que hubieran residido dentro de la jurisdicción que lo elija durante los últimos cinco años que precedan a su elección.

De tal suerte que la Constitución dominicana, que es una Constitución muy antigua ( hoy en día se discute la conveniencia de una reforma para su puesta al día), carece de reglamentaciones expresas para el desenvolvimiento y desempeño de la función del legislador.

Así, vemos que en la sección IV de las disposiciones comunes a ambas Cámaras, el artículo 28 señala que cada Cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares y podrá hacer uso de sus facultades disciplinarias para establecer las sanciones que procedan. Obviamente que el espíritu de esta disposición va poniendo énfasis en las atribuciones administrativas que cada Cámara tiene con relación al personal auxiliar.

En cuanto a reglamentar a los legisladores propiamente dichos, hay una gran laguna en la Constitución dominicana. Solamente en el artículo 31 vemos que se señala que los miembros de

una y otra Cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones, de tal suerte que la Constitución dominicana se refiere claramente al sistema de inmunidad penal del legislador, pero no señala nada en cuanto a las obligaciones de carácter ético que este importante magistrado de la nación debe presentar. Por eso es que la base normativa para la elaboración de un Código o un Reglamento de Ética Parlamentaria en la República Dominicana resulta insuficiente.

La Constitución tiene una gran laguna en este aspecto. El artículo 48 de la Constitución dice "que las leyes relativas al orden público, la policía, la seguridad y las buenas costumbres obligan a todos los habitantes del territorio y no pueden ser derogadas por convenciones particulares". Este artículo, que tiene una disposición muy general, señala claramente una línea de carácter ético, moral, que por extensión u analogía pudiera ser extendida a las funciones de los congresistas dominicanos. Sin embargo, en el estado actual en que vive la sociedad dominicana se hace imprescindible una disposición legislativa que consagre de manera expresa un Código que regule el ejercicio desde el punto de vista de la ética de la función del legislador. En el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados encontramos algunas menciones que no son lo que realmente el país ni el Congreso necesitan, pero debemos tomar en cuenta que el actual Reglamento fue votado el día 14 del mes de setiembre del año 1937, con ligeras modificaciones que se le hicieron posteriormente. Estamos en presencia de un Reglamento completamente obsoleto, que no responde a las exigencias de los tiempos modernos, de ahí que una de las tareas más inmediatas que tiene el Congreso dominicano es el de la actualización de su Reglamento Interno.

En el artículo 10 del Reglamento cuando habla de los diputados dice lo siguiente: "los diputados están obligados a asistir puntualmente a la hora fijada para las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias, salvo excusa legítima". El artículo 14 dice en una disposición mandatoria: "Es obligatorio para los diputados el votar en todos los asuntos, salvo en aquellos en que tengan un interés personal o por razones de alta

transcendencia moral sobre lo cual resolverá la Cámara en definitiva, no se aceptarán votos en blanco ni abstenciones por otras causas". Por su parte, el artículo 15 señala que los diputados están obligados a cumplir los fines de las comisiones para las que se les asigne y a rendir su labor en el tiempo fijado en este Reglamento o por la Cámara, salvo excusa legítima la cual deberán exponer en la primera sesión que se celebre después de vencido el plazo determinado para terminar sus trabajos.

Como vemos, el Reglamento del régimen interior de la Cámara de Diputados es muy parco a la hora de señalar los requisitos y las incompatibilidades que el legislador dominicano tiene con relación al desempeño de sus funciones. Cuando habla del orden que debe guardarse en las sesiones, el art. 44 dice "al diputado que faltare al respeto debido a la Cámara o ultrajare de palabra a alguno de sus miembros, le será impuesta por el Presidente, según la gravedad de la falta, alguna de las penas siguientes: 1) declaración de haber faltado al orden, 2) amonestación privada, 3) amonestación pública.

Así pues, para el Reglamento de la Cámara, la única falta que amerita una sanción y que es establecida específicamente en el citado art. 44 es cuando un diputado ultrajare a la Cámara o a alguno de sus miembros de palabra. Esto indica claramente que se trata de una concepción muy atrasada de lo que es el desenvolvimiento interno de un parlamento.

Es por ello que se hace cada día más urgente la renovación de toda esta normativa que no contiene ninguna disposición expresa en donde se pudiera fundar un régimen basado en una ética parlamentaria y que tenga base jurídica para prevenir las grandes dificultades por las que atraviesan los parlamentos hoy en día. Es necesario que en la República Dominicana se actúe en consecuencia para dotar al Congreso Nacional de una verdadera reglamentación jurídica que ponga el dedo sobre la llaga sobre tan espinoso problema como es la falta de ética para el desempeño de la función legislativa.

Cuando se analiza la Constitución dominicana en cuanto a sus disposiciones para el Congreso Nacional, vemos que se sigue

una línea tradicional. No hay orientaciones concretas para el desempeño de esta importante función del Estado dominicano: se libra a puro requisito de forma la competencia para desempeñarse como legislador.

Esta Constitución tiene una visión alejada del rol que hoy día debe desempeñar el congresista. Por ello, consideramos que en la próxima enmienda que se le haga a la Constitución deben existir condiciones específicas para establecer condiciones de capacidad y competencia para el desempeño de la función legislativa, y es que se trata de una obligación que debe ponerse a cargo de todo funcionario público, especialmente los que van a desempeñar funciones electivas, ya que ellos deben dar el ejemplo y no deben estimular ninguna práctica que se aleje de una ética reconocida por la sociedad.

Es necesario que los parlamentarios tengan sujeción jurídica para que pueda vérselos a los ojos del pueblo como un profesional de alta capacitación intelectual, con una recta formación humanística que le permita tener una visión crítica del medio que les rodea y una conciencia clara de las implicaciones que ese papel tiene en el desarrollo de la sociedad.

El legislador dominicano debe ser un ente dotado de madurez suficiente para integrarse a una comunidad que cada día reclama más el liderazgo político para que pueda avanzar en los planos del desarrollo, de la armonía y de la convivencia pacífica. En la actualidad, el Congreso dominicano está compuesto por 120 diputados y 30 senadores, lo que hace una matrícula de 150 parlamentarios. Muchos de ellos desempeñan el actual período después de haber servido en más de dos o tres períodos consecutivos.

Podríamos decir, si hacemos un análisis somero, que en el Congreso dominicano encontramos el tipo de legislador tradicional producto de la cultura política dominicana, el pequeño cacique, el pequeño manipulador en su provincia que mediante muchas artes logra la nominación de su partido, produce una campaña y finalmente es electo para el desempeño de la función de diputado o senador.

Conjuntamente con este tipo de legislador, en el Congreso dominicano encontramos el parlamentario de tipo intelectual. Este es el profesional destacado en el campo de las humanidades o las ciencias, o el exitoso empresario con una refinada formación académica que viene al Congreso a lucirse y hacer gala de su notable capacidad intelectual que lo hace sobresalir sobre el resto de sus colegas parlamentarios. Normalmente este congresista no repite varios períodos, sino que cumple una misión durante cuatro años y luego vuelve al desempeño de sus actividades normales.

También tenemos el congresista difícil de catalogar. Es aquel cuyo niveles de desarrollo intelectual lo sitúan en un nivel con el que ha adquirido una habilidad y un desarrollo politiquero mediante una red de contactos y conexiones con la cúpula de sus organizaciones políticas que lo hacen repetir en uno, dos y hasta en tres períodos con un desempeño deficiente en el congreso, pero con una gran presencia en sus comunidades logrando algunas veces alcanzar cierto grado de liderazgo.

Actualmente en el Congreso dominicano se da un nuevo tipo de legislador todavía minoría, pero con una presencia y dinámica capaz de convertirse en el protagonista para el próximo período. Es el congresista modernizante, es aquel diputado o senador que ha hecho acopio de los recursos intelectuales y tecnológicos suficientes para insertarse en la corriente renovadora que hoy en día se abre espacio en la sociedad dominicana. Es el congresista convencido del nuevo rol del parlamentario en una sociedad en transición, es el parlamentario que a fuerza de participar en jornadas científicas, académicas e internacionales ha logrado alcanzar un nivel de desempeño que lo convierte en un parlamentario de primer orden. Es el que valora las instituciones y las estructuras mismas del congreso moderno, es un hombre para la época.

Desafortunadamente el sistema de partidos políticos en la República Dominicana no contiene previsiones para salvaguardar este tipo de parlamentarios y asegurar que haya una continuidad en el Congreso Nacional, que se instituya la profesionalización del congresista. Esta es una de las lagunas que nos encontramos en el Congreso dominicano.

Esto nos lleva a plantear con mucha seriedad la necesidad de que en el Congreso dominicano se establezca de manera definitiva un verdadero Código de Ética que venga a analizar la situación interna de la legislación dominicana y colocar en ella al legislador como un ente preponderante en este estado que vive la nación dominicana.

Hay toda una responsabilidad del liderato político nacional, especialmente los dirigentes máximos de los partidos políticos, porque de ellos depende en gran medida la presentación de candidatos a cargos electivos. Es necesario que ese liderato político piense seriamente que los cargos públicos no son meros premios ni meros reconocimientos al quehacer político partidista de ciertos individuos, sino graves funciones nacionales que deben ser ejercidas por personas serias, honestas, íntegras, firmes en sus convicciones, responsables, sensibles al bien común, competentes y capaces de cumplir a cabalidad la representación que ostentan.

Ya hemos señalado que nuestra Carta Magna es taxativa en afirmar que cada senador representa al Distrito Nacional y a la provincia por la cual ha sido elegido, y los diputados a los pueblos de esas provincias y Distrito Nacional a razón de uno por cada 50,000 habitantes o fracción de más de 25,000, lo cual quiere decir que sobre todos ellos en conjunto a la hora de ejercer su función legislativa, pesa la gravísima responsabilidad de representar a todo el soberano pueblo dominicano.

Nada más deplorable e incoherente en un senador o diputado que el dejarse sobornar, el ser veleidoso y manipulable por grupos de presión, el no acudir a las sesiones, el estar ligado con sus electores solamente durante la campaña electoral, el de someterse más a los intereses del partido que a los de la provincia o grupo que le votó, el de ser propenso a atender más sus propios intereses que a los de la colectividad. Sujetos así no deben ser propuestos ni mucho menos ser elegidos para funciones legislativas.

El Congreso dominicano debe realizar esfuerzos para tratar de elaborar un sistema de autorregulación que prevenga y sancio-

ne las conductas contrarias a la probidad, imparcialidad y transparencia a que deben sujetarse los parlamentarios. El Código Penal establece sanciones claras y definidas para las violaciones a ciertas normas jurídicas; asimismo también vimos que la Constitución señala algunas incompatibilidades, algunos requisitos para poder desempeñarse como parlamentario en el Congreso dominicano, pero en un análisis exhaustivo, tenemos que admitir que el Congreso no tiene los medios de control suficientes que garanticen la probidad de las acciones de los parlamentarios y que regulen su interrelación con el mundo de los negocios. Es en este mundo donde se imponen las leyes del mercado, donde los convenios, los contratos y las concesiones internacionales están a la orden del día, y todos estos acuerdos financieros, económicos, empresariales, bancarios, necesariamente tienen que pasar por el Congreso para ser adecuados al marco jurídico de la Nación. De ahí que los propios legisladores nos sentimos alarmados porque esta falta de fiscalización nos está convirtiendo en un foco de riesgo potencial.

## VI. EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE

Es sabido que la eficacia de los Parlamentos está estrechamente vinculada con las metas y sistemas que utilicen para su control, pero existen elementos intangibles que por su naturaleza abstracta repercuten en términos muy importantes en ellos. Entre éstos el respeto a los principios generales de la probidad administrativa adquiere un relieve singular.

Los parlamentos no pueden limitarse sólo al cumplimiento de sus fines, pues a su vez debe verificar sus logros con la mayor economía y eficacia, pero dentro de la normativa legal vigente y con el respeto debido a los principios de la ética parlamentaria.

En un Estado de Derecho se impone que la actuación parlamentaria se haga con base en criterios de probidad administrativa y en un sentido lo más amplio posible de probidad pública. Ello entraña moralidad, ética y rectitud en el obrar.

Se parte del supuesto de que la función pública exige sacrificios y que el patrimonio público no es ni de quienes lo administran ni de quienes deciden sobre él. Sólo debe guiar a las decisiones congresionales el interés público, comprometido en la actuación.

Los criterios de probidad importan en la formación de la conciencia del individuo, y aquellos que desempeñan labores en el ámbito congresional deben demostrar en la tarea diaria un absoluto respeto a los valores que conlleva la ética parlamentaria. La dedicación parlamentaria no es sólo un medio de vida, sino una filosofía de ser y un espacio en donde el parlamentario se hace responsable de sus actuaciones, actúa bajo el prisma de la legalidad, se consagra debidamente a su trabajo, disponiéndose a vivir honradamente y en términos proporcionales a la retribución que la ley le señala.

Es por ello que la filosofía de control actúa en la formación de conciencia obrando fundamentalmente por presencia. La probidad está ínsita en el control y debe concluir en ejemplarizadoras sanciones en aquellos casos donde el congresista haya transgredido esos principios esenciales de moralidad.

Los parlamentos son fiel reflejo de la sociedad y muchas veces cuando uno de sus miembros olvida los principios de probidad esenciales es porque alguien o algo lo induce a ello. La acción inescrupulosa de los particulares muchas veces económicamente más poderosos, conlleva también sin duda a los actos ilícitos, pero sin perjuicio del fundamento ético que conlleva el control de la actuación parlamentaria en cuanto que sea efectuada siguiendo principios de regularidad legal y de eficiencia, la función fundamental de los órganos de control no es sancionatoria, sino que es y debe ser siempre preceptiva.

La razón de la existencia del control se basa en el principio general del Derecho, que impone la rendición de cuentas y la razón de su gestión. El control público, dentro de ese contexto, se basa en la soberanía, ya que la nación es la depositaria de esa soberanía y debe conocer la actuación de los parlamentarios y de cómo cumplen la gestión encomendada.

Los parlamentarios son representantes de los ciudadanos y éstos tienen derecho a exigir una conducta moral y ética y a pedir rendición de cuentas de ellos. Pero debemos señalar que muchas veces debemos distinguir entre la acusación fundada y la denuncia maliciosa y mal intencionada que tiene como propósito desprestigiar al adversario político o algunas veces a quien detenta el poder legítimo. Desde esta óptica hay que resaltar la decisiva influencia que en este tema tiene hoy la presencia de los medios de comunicación. Esto crea una nueva actitud en los ciudadanos. Antes las noticias eran patrimonio de pocos, hoy nadie escapa a ellas. La publicidad de la vida interna de la política y de las acciones de gobierno atrae a los administrados, provocando la divulgación y la discusión pública de los actos de los funcionarios del Estado. Es quizás la denuncia pública y la difusión de actos abusivos, arbitrarios y delictuosos de los agentes públicos en general, uno de los instrumentos que con los medios de difusión masivos con que hoy se cuenta, producen mayores efectos para combatir el fraude y la corrupción de los órganos del Estado.

Se debe elaborar un Código de Ética Parlamentaria que tome en cuenta un efectivo mejoramiento en la calidad del cumplimiento de la alta misión del congreso como órgano del Estado y que cree la atmósfera necesaria para que la función del parlamentario sea ejercida con responsabilidad. Es necesario que este Código plantee de manera clara que todos los parlamentarios deben observar en forma permanente una conducta moralmente intachable, con preeminencia del interés general sobre el particular, y que eso se exprese en el recto ejercicio del poder público, en la imparcialidad de las decisiones, la integridad ética y profesional, la expedición en el cumplimiento de las funciones legales y el acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria.

Sobre todo, hay que regular de manera clara los problemas que se presentan con ocasión de los conflictos de intereses.

## VII. CONFLICTOS DE INTERESES

En casos de conflictos de intereses es singularmente difícil trazar líneas divisorias que sean a la vez claras y realistas. Platón

aconsejó que los miembros de la clase gobernante no tuviesen ningún interés económico fuera de sus compensaciones oficiales. Thomas Jefferson fue igualmente categórico en su manual de práctica parlamentaria: "Cuando un miembro tenga intereses económicos en el asunto de que se trata un proyecto o una cuestión parlamentaria, debe retirarse del recinto".

Sin embargo, la aplicación rígida de esta regla no siempre sería cuerda ni favorecería el interés público. A menudo se argumenta que un miembro del congreso puede y debe votar proyectos que afecten al bienestar de sus partidarios, aun cuando él esté incluido. Quien representa a un sector agrícola y es a la vez agricultor, si se le prohíbe que vote una ley sobre agricultura, no podría ser un buen representante para su sector.

Personalmente, nos inclinamos por la idea de que la mejor manera y más práctica de eludir conflictos de intereses entre asuntos públicos y privados es prescribir estos últimos en los casos de los parlamentarios. Ningún miembro del congreso debe gozar de libertad para practicar la abogacía o atender cualquier forma de negocio particular en el cual se perciban sueldos u otra clase de emolumentos. Los sueldos del congreso son bastante altos y un miembro de esta institución no debe percibir sumas ajenas a su salario.

Tomando en cuenta algunas experiencias en la materia, el Código de Ética Parlamentaria del Congreso dominicano debe contener elementos tales como los siguientes:

- el parlamentario debe reconocer que no puede realizar actos fraudulentos ni hacer afirmaciones falsas, ni hacer citas inexactas, tendenciosas o caprichosas;
- debe guardar discreción en relación a los hechos e informaciones de los cuales conozca con motivos de sus funciones;
- bajo ningún concepto debe propiciar la discriminación, debe tratar siempre de emitir juicios objetivos sin influencia de criterios personales o de terceros;
- debe abstenerse de participar en cualquier proceso decisorio, incluso en su fase previa de consulta e infor-

mes que por su vinculación con actividades externas pueden ser afectados por una decisión oficial o pueden comprometer su criterio o dar ocasión a dudas sobre su imparcialidad (ésto también se hará obligatorio cuando la vinculación exista respecto del cónyuge, de parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o de sus socios en una empresa);

- debe presentar la declaración jurada de sus bienes para de este modo cumplir con un mandato legal que se le impone, sin presentar ningún tipo de excusa para que esta disposición se cumpla;
- debe tener una actitud para denunciar ante la justicia o autoridades del congreso a todo aquel que, dentro del ámbito de las funciones parlamentarias, haya incurrido en acto contrario al reglamento o a los códigos de la nación;
- de una manera clara, debe quedar expresamente prohibido que los diputados y senadores dominicanos no podrán usar su poder oficial o la influencia que se derive de él para conferir o procurar servicios especiales, nombramientos o cualquier otro beneficio personal en favor de terceros;
- no debe usar indebidamente la información reservada o privilegiada a la que tiene acceso en razón de su cargo, y específicamente no debe participar en transacciones financieras utilizando información conocida en el desempeño de sus funciones antes de su conocimiento por el pueblo en general;
- no debe llevar a cabo actividades remuneradas o no, fuera de su función, que estén en conflicto con sus deberes públicos o cuyo ejercicio pueda poner en duda su imparcialidad en la toma de decisiones;
- no debe dirigir, ni administrar, ni patrocinar o prestar servicios a personas naturales o jurídicas que gestionen o exploten concesiones del Estado dominicano o que fueren sus proveedores o contratistas;
- no debe recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que haga la Administración Pública.
- no debe solicitar o aceptar regalos u otros beneficios que se le otorguen en razón de su cargo;

- no debe pedir servicios o recursos especiales para el congreso cuando dicho aporte comprometa o condicione la toma de decisiones;
- no debe utilizar los recursos públicos para promoción personal o del partido político al que pertenezca.

El Código de Ética para el Parlamento dominicano debe motivar la creación de una comisión para que se aboque a su elaboración y rinda el informe correspondiente a fin de que este importante instrumento para el desarrollo y la moralización del Congreso Nacional pueda ser conocido y discutido por el hemiciclo en pleno, y finalmente votar de manera aprobatoria para que esta importante función legislativa reciba el beneplácito del país al saber que los parlamentarios dominicanos serán regidos por un Código de Ética Parlamentaria que normará y regulará sus elevadas funciones poniéndolas al servicio de la transparencia y del bien común.

#### BIBLIOGRAFÍA

- 1- Carta Pastoral de los Obispos Dominicanos del 27 de Febrero de 1998.
- 2- Constitución de la República Dominicana, 1994.
- 3- Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.
- 4- Erazo, Vivian: El exilio de la ética.
- 5- Hinkelamert, Franz: Crítica al sistema económico capitalista desde la ética.
- 6- Kerner, George: The revolution in ethical theory.
- 7- Anderson, John B.: "Congreso y conciencia".
- 8- "Ética política en una sociedad pluralista y democrática". Contribuciones. Julio-Setiembre 1991.
- 9- Prats, Joan: La reforma legislativa en América Latina. Un enfoque institucional.

# ÉTICA PARLAMENTARIA EN PANAMÁ

*Andrés Wong Pimentel*

*La suprema aspiración del hombre virtuoso es alcanzar la perfección y en ese afán empeña sus desvelos en una búsqueda perpetua del bien.*

## I. INTRODUCCIÓN

Los parlamentarios de hoy día se debaten entre mantener el *status quo* o hacer cambios que propendan al mejoramiento de su imagen institucional frente a los electores. Los que defienden el *status quo* argumentan que no están preparados para asumir los nuevos retos que plantea la autorregulación debido a la idiosincrasia de nuestros pueblos; por el contrario, los que impulsan el cambio defienden valores y principios, abogan por hacer docencia y ser partícipes de un cambio social positivo.

Es una constante que a mayor grado de divulgación de la gestión pública, mayor es la fiscalización que la sociedad ejerce sobre los representantes del poder popular. Con los avances de la ciencia y la tecnología es posible, a través de los medios de comunicación social, tener conocimiento casi inmediato de cuanto acontece en los órganos de gobierno, por tanto, ninguno de sus representantes escapa al elogio o a la censura que

puedan provocar sus actuaciones. Ello ha generado en algunos lugares una corriente favorable a demostrar transparencia en todos los actos que efectúen los gobernantes, inclusive los parlamentarios.

El reto de los parlamentos consiste en lograr la transparencia en las actuaciones de sus miembros, en medio de un sistema que permite fueros, protecciones especiales y ventajas que no ofrece ningún otro cargo público. En busca de ese objetivo los parlamentos han sentido la necesidad de llegar a la autorregulación por medio de códigos de ética parlamentaria. La Asamblea Legislativa de la República de Panamá, no es ajena a esa realidad global y al igual que sus homólogos intenta ofrecer nuevas perspectivas, salir del esquema tradicional e insertarse en el conjunto de parlamentos que admiten y entienden la auto regulación como la mejor manera de prevenir las prácticas que menoscaban la confianza de los ciudadanos en los representantes del poder popular. A partir de la promulgación de la Ley 3 de 1995, el Órgano Legislativo dio el primer paso en ese camino al crear la Comisión de Ética y Honor Parlamentario, cuya principal misión ha sido la expedición de un Código de Ética Parlamentaria.

Han transcurrido tres años y medio desde la creación de la Comisión de Ética y Honor Parlamentario y no ha sido posible aún la aprobación de la Ley que expide el Código de Ética Parlamentaria. La sola discusión del tema genera posiciones coincidentes y también contrarias; pero a fin de cuentas siempre aparece una agenda legislativa con temas de "mayor relevancia" y se aplaza el momento para abordar el tema. Cuando menos podría concluirse que ha faltado motivación o tal vez conocimiento de las ventajas que ofrece la auto regulación.

En el desarrollo de este artículo abordaré el tema de la ética parlamentaria en nuestro país desde el marco normativo e institucional. Asimismo identificaré cada situación en que entre en conflicto la conducta de un legislador con la ética profesional que debe observar, así como el estatuto normativo aplicable, si lo hubiere, y en caso contrario haré el señalamiento que corresponda.

Veremos una aproximación al marco jurídico regulatorio de la Asamblea Legislativa y de sus integrantes, los legisladores. Aspectos como las incompatibilidades, las inhabilidades, la inmunidad parlamentaria y otros de relevancia serán desarrollados en este trabajo.

Para finalizar haré un análisis del Proyecto de Código de Ética Parlamentaria que al momento de escribir este artículo permanece en el orden del día para recibir segundo debate en la Asamblea Legislativa. Finalmente, haré las conclusiones de este trabajo.

## II. FUNCIONAMIENTO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

El Estado Panameño se compone de tres órganos que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Ellos son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Órgano Legislativo es una corporación cuyo nombre en Panamá es Asamblea Legislativa. Dicha corporación la integran en la actualidad 72 legisladores provenientes de circunscripciones electorales de todo el país, llamados circuitos electorales. El período de duración del mandato es de cinco años, reelegible indefinidamente.

La Asamblea Legislativa sesiona en dos legislaturas de cuatro meses cada una en un período de un año. La primera legislatura se extiende desde el primero de septiembre hasta el treinta y uno de diciembre de cada año, mientras que la segunda legislatura va del primero de marzo hasta el treinta de junio del año siguiente. Entre cada legislatura hay un intervalo de dos meses en los cuales no hay sesiones plenarias, salvo cuando son convocadas por el Órgano Ejecutivo para debatir las leyes que someta a su consideración.

La Asamblea Legislativa desarrolla tres clases de funciones diferenciadas, que son: la legislativa, la administrativa y la judicial. La función legislativa consiste en expedir las leyes que necesita el país, derogar o reformar las leyes que lo requieran, aprobar o improbar los tratados y convenios internacionales, aprobar el presupuesto general de la Nación, decretar nuevos

impuestos, establecer los delitos y sanciones, entre otras. La función administrativa consiste en ratificar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los funcionarios que por la Constitución o la Ley le corresponda, nombrar al Contralor y Sub-Contralor General de la República, a los Magistrados del Tribunal Electoral; citar a funcionarios para que rindan informe sobre las materias propias de su competencia y otras. Finalmente, las sesiones judiciales son aquellas en que se enjuicia al Presidente de la República o a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o se levanta la inmunidad de algún miembro de la Asamblea Legislativa para ser procesado por la comisión de algún delito.

El proceso de formación de las leyes se lleva a cabo en tres debates legislativos que se efectúan en días distintos. El primero se da en una de las veintiún comisiones permanentes, donde las personas interesadas tienen la oportunidad de intervenir para dar sus recomendaciones en torno al proyecto que se discute. El segundo debate se realiza en el Pleno con la mayoría de los legisladores, allí se pueden hacer modificaciones y adiciones al proyecto presentado por la Comisión y se decide si va o no para Tercer Debate, también en el Pleno, en el que sólo se discute la conveniencia o inconveniencia de que sea Ley de la República, sin posibilidad de hacer modificaciones o adiciones, pero con la posibilidad de enviarlo de vuelta a segundo debate. El resto del trayecto de un proyecto de ley en su camino a ser ley es la sanción del Presidente de la República y la promulgación en la Gaceta Oficial. Desde luego, el Presidente puede objetarlo total o parcialmente por inconveniente, en cuyo caso regresa a la Asamblea Legislativa, a segundo debate si la objeción fuera parcial y a tercer debate si fuera total. Ella está facultada para pasarlo por insistencia, con una mayoría calificada de dos tercios de sus integrantes.

#### A. Requisitos para ser legislador

El ciudadano panameño que pertenezca a un partido político puede ser candidato a legislador, siempre que su colectivo lo postule para el cargo y reúna los siguientes requisitos:

1. Sea panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización
2. Sea ciudadano en ejercicio.
3. Haya cumplido por lo menos veintiún años de edad en la fecha de la elección.
4. No haya sido condenado por el Organo Judicial por delito contra la Administración Pública con pena privativa de la libertad o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio.
5. Sea residente del Circuito Electoral correspondiente por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación.

La falta de cualquiera de esos requisitos inhabilita al aspirante para ocupar el cargo de legislador. Si a pesar de ello, recibe las credenciales que lo acrediten como tal, cualquier persona puede impugnar la elección ante el Tribunal Electoral para que la declare nula y convoque a una nueva elección para ese cargo.

La postulación debe provenir de un partido político legalmente constituido, a través de una elección primaria, una convención provincial o del circuito electoral.

#### B. Incompatibilidades

El cargo de legislador no es compatible con el desempeño de ningún empleo público remunerado, salvo la docencia en centros de educación oficial o particular. La sanción para el incumplimiento de esa incompatibilidad es la vacante absoluta del cargo de legislador. No produce vacante absoluta la aceptación del cargo de Ministro, Viceministro, Director General de entidades autónomas o semiautónomas y Agentes Diplomáticos. En esos casos sólo se produce la vacante transitoria por el tiempo que desempeñe el cargo.

El caso es que no es moralmente aceptable que un parlamentario reciba dos salarios del Estado simultáneamente, sobre todo si se tiene en cuenta que sus emolumentos son de los más elevados en el sector público. Otra consideración es que no ten-

dría suficiente tiempo para dedicarse a las actividades parlamentarias si tuviere que atender un empleo público. La excepción de la docencia se entiende porque la educación es objetivo y obligación del Estado, por tanto, no debe poner cortapisas a la transmisión del conocimiento. También se le permite ocupar un alto cargo en el gobierno, porque se entiende que de esa manera prestaría un servicio tan importante para el país que ameritaría su ausencia temporal del parlamento, pero de ningún modo podría cobrar dos salarios simultáneamente.

### C. Inhabilidades

Los legisladores no son hábiles para celebrar contrato con el Estado o con instituciones o empresas vinculadas a éste, por sí mismos ni por interpuesta persona. Tampoco pueden admitir poder de nadie para gestionar negocios ante esas entidades.

Se previene con esa prohibición que el legislador haga uso indebido de sus influencias y del poder que tiene para lograr un beneficio propio o para procurarse ventajas sobre la competencia.

La norma que tiene esa prohibición es el Artículo 152 de la Constitución Política, pero ese Artículo tiene el inconveniente de que no señala ninguna sanción para el caso de que se incumpla ese precepto. La conducta prohibida fue oportunamente reconocida por el Constituyente como lesiva a los intereses públicos, pero no dispuso ninguna consecuencia para la transgresión.

Hay cuatro excepciones por las cuales es posible que un legislador efectúe contratos con el Estado, son las siguientes:

1. Cuando el legislador hace uso personal o profesional de servicios públicos o efectúe operaciones corrientes de la misma índole con instituciones o empresas vinculadas al Estado.
2. Cuando se trate de contratos con cualquiera de los Órganos o entidades estatales mencionadas, mediante licitación, por sociedades que no tengan el carácter de anónimas y de las cuales sea socio un legislador, siempre

- que la participación de éste en aquellas sea de fecha anterior a su elección para el cargo.
3. Cuando mediante licitación o sin ella celebren contratos con tales órganos o entidades, sociedades anónimas de las cuales no pertenezca un total de más de veinte por ciento de acciones del capital social, a uno o más legisladores.
  4. Cuando el legislador actúe en ejercicio de la profesión de abogado, fuera del período de sesiones o dentro de éste mediante licencia.

La primera excepción es razonable, pero las tres últimas excepciones son atenuantes de la prohibición general de contratar con el Estado. La excepción tercera es muy fácil de eludir, toda vez que las sociedades anónimas pueden emitir acciones al portador, de modo tal que cualquier accionista puede acumular más del veinte por ciento de las acciones sin que se conozca su identidad. La última es un privilegio con rango constitucional para los profesionales del Derecho que lleguen a ser legisladores, pues no se menciona tal excepción para otras profesiones. En todos esos casos el legislador perderá inmunidad para todo lo que se relacione con tales contratos.

### D. La inmunidad parlamentaria

La principal prerrogativa que tienen los legisladores es la inmunidad parlamentaria, después vienen otras menores como franquicia postal y telefónica, pasaporte diplomático y la importación de un vehículo libre de impuestos cada dos años.

Indiscutiblemente la inmunidad es la prerrogativa por excelencia por lo que en el desarrollo de este tema me ocuparé sólo de ella. Consiste en la protección jurídica para no ser detenido por causas penales, policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa, durante cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después. A *contrario sensu*, durante el receso de cada legislatura, los legisladores no gozan de inmunidad, por lo que pueden ser detenidos sin previa autorización de la Asamblea por causas penales o policivas.

La inmunidad parlamentaria es un fuero que está reconocido en la mayoría de los parlamentos, pues su finalidad es facilitar la labor del parlamentario, librándole de acusaciones temerarias e infundadas que persiguen distraer la atención del legislador para defenderse de ataques por la vía judicial. Pero la inmunidad no es inquebrantable, ya que la Constitución dispone del mecanismo en virtud del cual puede procesarse penalmente a un legislador durante el período en que goza de inmunidad y para ello señala dos presupuestos. Uno es que el legislador por su propia voluntad renuncie de manera formal a la inmunidad y el otro es que se determine la comisión flagrante de un delito. En el primer caso el levantamiento de la inmunidad procede de inmediato, mientras que en el segundo, se requiere la intervención de la Comisión de Credenciales Justicia Interior y Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa y del Pleno de la Asamblea Legislativa.

Dentro de las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa está conocer de las denuncias o acusaciones que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute. El proceso se inicia en la Comisión de Credenciales Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales con el recibo del expediente contentivo de la denuncia proveniente de la Procuraduría General de la Nación. En esa comisión el legislador acusado tiene la oportunidad de presentar las pruebas que obren a su favor. La comisión estudiará la denuncia y si encontrare suficientes méritos enviará al Pleno de la Asamblea el informe correspondiente, solicitando el levantamiento de la inmunidad para su investigación o en caso contrario ordenará el archivo del expediente. El Pleno decide si levanta la inmunidad de un legislador, de ser así, autoriza al Ministerio Público para que inicie las investigaciones. Al concluir las investigaciones, la Asamblea Legislativa debe decidir si autoriza el enjuiciamiento del legislador por tribunales de justicia competentes.

El Pleno también puede autorizar la detención de un legislador antes de que exista sentencia condenatoria con pena privativa de libertad.

Como se ve, no es fácil levantar la inmunidad de un legislador y si a eso agregamos que el denunciante debe presentar fianza y las pruebas de los hechos que denuncia para que su acusación o denuncia sea admitida, concluiremos que no cualquier persona se atreverá a enfrentar el poder de un legislador y además sobrepasar la barrera de trámites legales mencionados para que se persiga alguna acción ilegal cometida por aquel. La Comisión de Credenciales Justicia Interior y Reglamento y Asuntos Judiciales tiene competencia en asuntos de naturaleza penal y sólo en caso de delito grave es capaz de autorizar el procesamiento de un legislador, de modo que faltas contra la ética y el honor parlamentario quedan sin ninguna sanción porque esa comisión no está facultada para siquiera hacer llamados de atención.

Finalmente en el tema de la inmunidad queda la protección contra acciones de naturaleza civil que enervan la acción de secuestro y de medidas cautelares contra los bienes del legislador. Esta protección surte efectos desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

### III. TIPIFICACIÓN DE ALGUNOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL CÓDIGO PENAL

Como se ha descrito de manera humorística la corrupción es el SIDA de la democracia, sus manifestaciones son tan infinitas como la posibilidad que hay de burlar las prohibiciones y de incumplir los deberes. Pese a todo ello, el Estado no puede cesar ni flaquear en la lucha contra la corrupción, y uno de los mecanismos que tiene es la tipificación de conductas delictivas a fin de prevenir y de reprimir los actos ilícitos.

El Código Penal es el ordenamiento coercitivo por excelencia, en él se encuentran el conjunto de conductas más reprochadas por la sociedad y las sanciones más severas para los infractores. Allí el Estado ha puesto los delitos que configuran actos de corrupción en el sector público. La lucha contra la corrupción empieza en el Código Penal con la tipificación de las conductas más reprimibles y termina en los tribunales de justicia con la condena de los culpables.

Algunos actos de corrupción están contemplados en los delitos contra la Administración Pública. El peculado, la concusión, exacción, abuso de autoridad, corrupción de servidores públicos, infracción de deberes de los servidores públicos, son algunos de los tipos penales establecidos en ese código.

El aprovechamiento indebido y doloso de recursos del Estado es otra figura delictiva, así como el cobro de dinero u otras especies por hacer una labor propia de sus funciones. Hay otras figuras penales con mayor grado de complejidad como es el uso lucrativo de información privilegiada, el aceptar dádivas para hacer valer la influencia derivada de un cargo ante otro servidor público a fin de que éste haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones, mejor conocido como tráfico de influencias, y el enriquecimiento ilícito, también está contempladas en el Código Penal.

Los actos de corrupción más comunes son el tráfico de influencias, la utilización lucrativa de información privilegiada, el enriquecimiento ilícito, el clientelismo y el nepotismo. Los tres primeros están penalizados pero los dos últimos no aparecen como delitos en nuestra legislación penal. El clientelismo se define como espacio político que se asigna a miembros de partidos políticos, amigos o familiares por su contribución en la campaña electoral; mientras que el nepotismo significa nombrar en puestos públicos a familiares o amigos sin atender a ningún criterio de selección de recursos humanos.

Para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas se requiere de tres presupuestos indispensables: 1. Una tipificación adecuada y completa de todas las prácticas de corrupción, 2. Autoridades comprometidas en la lucha contra la corrupción, y 3. Una sociedad civil vigilante que denuncie los actos de corrupción cometidos por los servidores públicos.

#### IV. LA REVOCATORIA DE MANDATO

Bajo el criterio de que la curul pertenece al partido político que postula al legislador, se permite la revocatoria de mandato parti-

dista. Se trata de un mecanismo de control para que el legislador siga los lineamientos que señalan los órganos de dirección del partido político. El efecto de la revocatoria de mandato es la pérdida del cargo de legislador.

La regulación de la revocatoria de mandato está en el Artículo 145 de la Constitución Política, que establece que los requisitos para proceder son los siguientes:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los Estatutos del Partido.
2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los Estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación.
3. El afectado tendrá derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.
4. La decisión del partido en que se adopte la revocatoria del mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.

Además de las causales de revocatoria que señalen los estatutos de los partidos políticos, la renuncia expresa del legislador a su partido también es causal de revocatoria de mandato.

Los estatutos de los partidos políticos pueden establecer dentro de sus estatutos causales tales como las faltas contra la moral, la probidad y la ética, cuya connotación pueda empañar la imagen del partido, de modo que amerite la revocatoria de mandato y la expulsión del partido del legislador infractor.

Mediante el Acto Legislativo N° 1 de 18 de mayo de 1998 por el cual se hacen reformas a la Constitución Política se deroga el Artículo 145 que establece la revocatoria de mandato. Esas reformas han sido aprobadas en dos legislaturas y aún falta su aprobación en el referéndum que se va a efectuar el próximo 30 de agosto. Entonces, la permanencia de la revocatoria de mandato en la Constitución Política dependerá de la decisión del pueblo panameño.

## V. PROCESOS ELECTORALES

El proceso electoral es vital para la democracia porque le permite al pueblo escoger a sus gobernantes, es decir, a los hombres y mujeres que en su nombre y representación llevarán a cabo un programa de gobierno con miras a satisfacer el interés de las mayorías.

El Tribunal Electoral es la corporación instituida por la Constitución Política, con la finalidad de garantizar la libertad y pureza del sufragio. En el Código Electoral existen los controles formales para prevenir algunas formas de influencia ilegal en el proceso electoral tales como la compra de votos, inscripciones o firmas fraudulentas, inscripciones obligadas a cambio de permanecer o conseguir algún cargo público, registros electorales adulterados, registros dobles, errores en nombre y cédulas, muertos que votan, etc., y otras prácticas más sofisticadas como el fraude electoral electrónico, cambios de resultados mediante artimañas legalistas, la financiación de campañas con fondos de dudosa procedencia, utilización de recursos del Estado con fines electorales, etc.

El Código Electoral prohíbe una serie de conductas que atentan contra la libertad, pureza y eficacia del sufragio, a algunas les atribuye penas de prisión y otras de días multa.

Los delitos electorales contra la libertad del sufragio son aquellos que tienden a obstaculizar y a limitar el libre ejercicio del sufragio. Algunos ejemplos de esas conductas son:

1. Coartar la libre inscripción o renuncia de un partido político constituido o en formación.
2. Compra de inscripciones o renunciaciones de partidos políticos.
3. Alteración y falsificación de inscripciones en los libros de partidos políticos legalmente constituidos o en formación.
4. Coartar la libertad del sufragio mediante violencia o intimidación.

Los delitos contra la honradez del sufragio son aquellos que tienden a manipular dolosamente el proceso electoral para be-

neficiar o perjudicar a determinados candidatos o partidos políticos constituidos o en formación, en ese grupo se encuentran, entre otras, las siguientes conductas:

1. Poseer o entregar ilícitamente boletas de votación fuera o dentro de los recintos electorales para que el elector sufrague.
2. Votar en una elección sin tener derecho.
3. Fraudes electorales mediante la alteración o falsificación de cédulas, o suplantación de personas a quien corresponde la cédula.
4. Votar más de una vez en la misma elección.
5. Compra de votos.
6. Utilización ilegítima de bienes y recursos del Estado en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos constituidos o en formación.

Los delitos contra la eficacia del sufragio son aquellos que tienden a tergiversar o desvirtuar los resultados de una elección, entre ellos están:

1. Participar en la elaboración de actas de votación con personas no autorizadas o fuera de los lugares y términos reglamentarios.
2. Alterar o modificar por cualquier medio ilícito el resultado de una votación o elección.
3. Destruir, poseer o retener una o más urnas de votación con el fin de variar los resultados.

Todos los delitos mencionados tienen penas que van desde días multa hasta prisión e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, dependiendo de la gravedad del ilícito.

## VI. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS

Este ha sido un tema delicado para los políticos porque los contribuyentes de las campañas quieren mantener en el anonimato sus donativos. La razón es que los contribuyentes son por lo general empresarios que desean mantener buenas relaciones

con el gobierno que gane, pero quieren evitar represalias si gana las elecciones el grupo contrario al que ellos apoyaron.

El problema hoy día es la proliferación de capitales de dudosa procedencia que pueden infiltrar recursos provenientes de actividades delictivas en campañas políticas, con la finalidad de comprar el beneplácito de los gobernantes y preservar sus intereses. Es de todos conocidos el escándalo que estremeció el gobierno del Presidente Ernesto Samper por supuesta infiltración de dinero proveniente del narcotráfico en su campaña electoral. Es peligroso para la sociedad que las organizaciones criminales que manejan importantes recursos lleguen a presionar a los gobiernos a causa de compromisos por las contribuciones adquiridas en campañas electorales.

En vista de estas realidades que amenazan a la democracia se decidió otorgar, mediante la Ley N° 22 de 1997, subsidio estatal a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación que participen en un torneo electoral. El monto del subsidio corresponde al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado en el año inmediatamente anterior al de las elecciones.

A los candidatos de libre postulación se les entrega una suma inicial de treinta centésimos de balboa por cada adherente que haya inscrito para su postulación, y si son proclamados se les entrega una suma final en función de la cantidad de votos que haya obtenido.

A los partidos políticos que participen en el torneo electoral y que lo soliciten se les entrega una suma igual, cuyo gran total representa el cuarenta por ciento (40%) de la totalidad del subsidio estatal. Esa cantidad se repartirá así:

1. Un diez por ciento (10%) que se dividirá entre todos los partidos participantes por partes iguales para gastos de convenciones y elecciones primarias para escoger sus candidatos a presidente y vicepresidente.
2. El treinta por ciento (30%) restante se repartirá por partes iguales a los partidos para gastos de publicidad.

El resto del subsidio se entrega a los partidos políticos que hayan subsistido y a los candidatos de libre postulación que hubiesen sido proclamados en función del número de votos que hayan obtenido. El dinero que corresponda a cada partido político le es entregado en cinco anualidades para programas y actividades supervisadas y reglamentadas por el Tribunal Electoral, tales como el funcionamiento de una oficina en las provincias y comarcas y efectuar cada año actividades cívico políticas entre sus adherentes y la ciudadanía general.

## VII. EL PROYECTO DE CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA

El Asamblea Legislativa de Panamá se encuentra en un proceso de modernización compuesto de un conjunto de medidas para fortalecer la institucionalidad mediante reformas en aspectos fundamentales como la administración de recursos humanos, la agilización de los debates parlamentarios, la dotación de moderna infraestructura. Uno de esos componentes es la adopción de un Código de Ética Parlamentaria que regule la conducta de los legisladores con sanciones de carácter moral.

El Proyecto de Ley N° 30 por el cual se expide el Código de Ética Parlamentaria (en adelante el Código) recibió primer debate en la Comisión de Ética y Honor Parlamentario, pero aún no ha sido discutido en segundo debate.

### A. *Ámbito de aplicación*

El Código tiene una aplicación limitada a los legisladores. La finalidad del mismo es regular la conducta de los legisladores, para prevenir las prácticas deshonestas, los escándalos y los actos de corrupción. No es materia de regulación en ese código los actos de la vida privada de los legisladores, a menos que éstos sean escandalosos o puedan producir un daño al Estado, a la sociedad o a la Institución.

### B. *Filosofía y valores*

El Código es un instrumento de prevención y de profilaxis institucional en el cual los legisladores son evaluados por sus

pares a fin de determinar si han cometido conductas inaceptables para un parlamentario. No busca una condena penal sino moral, o en todo caso un llamado de atención para hacer cambios de actitud oportunamente y así evitar el deterioro de la imagen individual e institucional.

Las conductas consignadas en el Código como contrarias a la ética parlamentaria son bastante claras, por lo que no creo que sea materia de una interpretación abundante por parte de la Comisión de Ética y Honor Parlamentario. Además, la mayoría de esas conductas no representarán un problema probatorio para la comisión.

El cumplimiento de las normas del Código se fundamenta en los valores éticos, morales, cívicos y ciudadanos que inspiran a la Nación. Los legisladores además de observar las normas del código, deben anteponer a sus intereses el interés público y desempeñarse con honradez, mesura, discreción y seriedad en todas sus actuaciones. De igual modo, tienen el deber de la lealtad y la cooperación con sus colegas, así como la tolerancia a las ideas ajenas y el respeto mutuo.

#### C. Deberes

Se definen como acciones que el legislador está obligado a hacer, por lo tanto, si no las ejecuta se hace merecedor de una evaluación de su conducta y de una posible sanción. Veamos cada uno en detalle:

1. *Conservar la dignidad y decoro propio de su investidura.* Resulta claro que el cargo de legislador es uno de los más elevados en la escala de funcionarios de elección popular, sólo el Presidente de la República está arriba de ellos en esa escala. En su conjunto, los legisladores integran el Órgano del Estado que representa por excelencia el poder popular, y que además es el encargado de aprobar las normas con carácter general que rigen los destinos del país. De allí que corresponde a cada legislador en particular mantener una conducta adecuada, dentro y fuera de la Asamblea, en el territorio nacional y fuera de él, en días

hábiles como inhábiles. Deben constituirse ejemplo para los ciudadanos que han depositado su voto y su confianza en ellos. Esta norma no pretende convertirse en una espada de Damocles, pero sí exige un mínimo de esfuerzo de cada legislador, de modo que mientras represente el poder popular procure poner el nombre de la República en los sitios de honor más elevados.

2. *Proceder con celosa diligencia en la misión que la Constitución y las Leyes le han confiado.* La más elevada misión de los legisladores es la expedición de las leyes generales que consagran el marco jurídico sobre el cual descansa el estado de derecho y la democracia y las reformas a la Constitución Política. La celosa diligencia que de ellos se exige implica cuidar cada detalle en sus funciones a fin de evitar errores perjudiciales, pero siempre están exentos de responsabilidad por hechos sobrevinientes de fuerza mayor y caso fortuito, esto quiere decir que sólo la negligencia y el dolo que ocasionan perjuicios graves son inexcusables.
3. *Asistir a las reuniones de comisión y a las sesiones plenarias y participar en las votaciones que tengan lugar.* Para que este deber no quede como un precepto programático es necesario que la reglamentación de la ley prevea mecanismos de registro confiable de las veces en que el legislador asiste a las reuniones de comisiones y a las sesiones del pleno, así como las votaciones que efectúa y la forma en que lo hace en cada tema.
4. *Abstenerse de discriminar en el ejercicio de sus funciones a ninguna persona por razón de raza, condición social, género, religión o ideas políticas.* La no-discriminación constituye una de las garantías fundamentales consagradas en la Constitución Política, por tanto se erige como un deber de todo funcionario. Por lo general la discriminación por razón de género es más frecuente en el ámbito laboral que otras formas de discriminación, pero a la vez es más difícil de evitar. La discriminación por razón de religión es la menos conocida de todas, porque la multiplicidad de cultu-

ras que conviven en este territorio ha creado tolerancia a las ideas y creencias religiosas. La más importante de las discriminaciones en este campo es la de tipo político, como por ejemplo sería favorecer a las personas que militen en el mismo colectivo político del legislador, en la distribución de ayuda a sectores sociales marginados con recursos provenientes de fondos públicos, de organizaciones no gubernamentales o de empresas privadas.

5. *Declararse impedido en la discusión o resolución de asuntos en los que él su cónyuge, o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan un interés directo o indirecto.* Es bien sabido que a la Asamblea Legislativa le corresponde discutir una amplia variedad de temas que tienen que ver con el quehacer nacional, además tiene que aprobar toda suerte de leyes, de modo que en algunas ocasiones los intereses del legislador pueden verse afectados por las decisiones que la corporación adopte. En esos casos, lo menos que debe hacer el legislador es excusarse de participar en la discusión y votación del asunto y habilitar a alguno de sus dos suplentes para que lo reemplacen, a fin de evitar un conflicto de intereses.
6. *Presentar en los treinta días siguientes al inicio y término del período para el cual fue electo para el cargo, en la Secretaría General de la Asamblea Legislativa, una declaración notarial de su estado patrimonial.* La Constitución Política de 1972 establece en el Artículo 299 quiénes son los funcionarios que deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial. Ese deber lo tienen el Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales ordinarios y especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General de la República, el Presidente de la Asamblea, el Jefe de la Policía Nacional, Directores Generales, Gerentes o Jefes de entidades autónomas, empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal. Ahora, en virtud del Código de Ética Parlamentaria los legisladores

también estarán obligados a presentar una declaración de su estado patrimonial al inicio y al cabo de su mandato, como medida de transparencia que busca devolver la confianza pública al Parlamento.

7. Presentar en la Secretaría General, al final de cada período legislativo anual un informe público que contenga los aspectos siguientes:
  - Las iniciativas legislativas de que sea autor.
  - La participación en viajes al exterior, realizados en representación de la Asamblea Legislativa, con expresión de los objetivos y resultados obtenidos.
  - El trabajo efectuado en organismos gubernamentales en representación de la Asamblea Legislativa.
  - La utilización de los bienes y recursos públicos puestos a su disposición para el cumplimiento de sus funciones.
  - La labor desarrollada en su circuito electoral con recursos provenientes de las partidas circuitales y de otras fuentes.

Muchas personas en los circuitos electorales no saben lo que sus legisladores hacen en la Asamblea Legislativa. Ellas sólo los conocen por las obras comunitarias que éstos realizan con los fondos de las partidas presupuestarias, de forma tal que no pueden evaluar la labor de sus representantes ante el Parlamento en atención al buen uso o no de la facultad de legislar, ni ejercer una fiscalización detallada sobre las demás actividades del legislador. La mejor manera de divulgar las acciones de los legisladores, de fiscalizar sus actos, de prevenir los actos de corrupción y de mejorar la imagen de la Asamblea Legislativa es lograr la transparencia en cada cosa que hagan los legisladores, es decir, si votó de tal o cual manera en una ley que encare su responsabilidad ante los electores, si propuso la adopción de alguna ley que se conozca de ello. Hay otro tipo de información que debe llegar a los electores, como explicar los viajes que realizan los legisladores en representación de la institución, los objetivos de los mismos y los logros alcanzados, pues son fuente constante de críticas de quienes no conocen las demás funciones que debe cumplir la Asamblea Legislativa.

#### D. Prohibiciones

Se definen aquí como la obligación de no hacer las conductas listadas, bajo apercibimiento de recibir una sanción. Las conductas que se prohíben tienen dos motivaciones, una es que desacreditan moralmente al legislador y por ende al Parlamento y la otra es que constituyen actos de corrupción.

En el Código se prohíbe a los legisladores:

1. La embriaguez pública y consuetudinaria o el consumo habitual de drogas prohibidas por la ley.
2. La provocación reiterada de riñas o escándalos públicos.
3. La utilización de recursos públicos para promoción personal o de partido político.
4. Dar destinación indebida a los equipos de oficina, a los vehículos, y en general a los bienes muebles a cuyo uso tenga derecho como legislador o en el desempeño de un cargo determinado dentro de la Asamblea Legislativa.
5. Invocar el cargo que ostenta para la realización de sus gestiones personales y privadas.
6. Utilizar los servicios del personal subalterno para labores ajenas al cargo.
7. Aprovechar indebidamente las prerrogativas funcionales.
8. Dilapidar el patrimonio de la Asamblea Legislativa, cuando le corresponda desempeñar cargos administrativos que le conceden autoridad para administrar dinero o bienes de la institución.
9. Solicitar o aceptar pago u honorario por discurso, conferencia o actividad similar, a la que haya sido invitado a participar en su calidad de legislador.
10. Solicitar o aceptar directamente o por interpuesta persona regalos, aportes en dinero, donaciones, dádivas, recompensas o beneficios de cualquier tipo, cuando su aceptación comprometa o condicione en alguna medida las decisiones que tome en el ejercicio de sus funciones. Se exceptúan los obsequios provenientes de familiares y las donaciones destinadas a fines benéficos, siempre que se acredite su efectiva aplicación a los mismos.
11. Solicitar o aceptar de los gobiernos extranjeros, empresas públicas o privadas, instituciones u organizaciones no gu-

- bernamentales, colaboraciones para viajes, becas, hospitalidades, u otro tipo de liberalidades semejantes para sí mismo. Se exceptúan las invitaciones oficiales canalizadas por los mecanismos ordinarios y aquellas que cuenten con previa autorización de la Junta Directiva.
12. Dirigir, administrar, patrocinar, representar a personas jurídicas que gestionen o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas del Estado.
  13. Recurrir a dádivas o remuneraciones ilegales para lograr el favor o la benevolencia de funcionarios del Estado.
  14. Proferir injurias, calumnias, acusaciones temerarias o amenazas contra sus colegas, los funcionarios de la Asamblea Legislativa, las autoridades públicas y en general, demás personas que intervengan con los asuntos propios del desempeño de sus funciones.
  15. Aprovechar en beneficio propio o de terceros cualquier información privilegiada, de carácter reservada y no divulgada al público, que haya sido obtenida en razón de su cargo.

El listado anterior es números *clausus*, por supuesto, no es posible aplicar prohibiciones distintas a las establecidas.

Merece comentario el hecho de que la mayoría de las conductas señaladas configura alguna especie de delito, como peculado, concusión, exacción, abuso de autoridad, infracción de deberes de los servidores públicos, utilización indebida de información privilegiada y en general actos de corrupción de servidores públicos. Sin embargo, lo que pretende esa norma es dilucidar el aspecto moral de esas conductas y no crear un medio probatorio prejudicial que se haga valer en una causa de naturaleza penal.

En los deberes y las prohibiciones se han consignado el conjunto de conductas que en el caso de las primeras el legislador debe observar y en el caso de las segundas de abstenerse de realizar. El desarrollo e interpretación de esas normas será tarea de la Comisión de Ética y Honor Parlamentario, como veremos en el siguiente segmento.

### VIII. LA COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

Esta Comisión debe integrarse de igual forma que las demás comisiones con siete legisladores, manteniendo el principio de la representación proporcional y garantizando la participación de las fracciones minoritarias, como lo establece el Artículo 156 de la Constitución Política.

El período de duración que se recomienda es de treinta meses renovables, para garantizar un trabajo libre de presiones, en vez de un año como lo tienen las demás comisiones. Los comisionados se eligen durante la primera legislatura del primer período anual de cada Asamblea y al cabo de dos años y medio con opción de continuar por treinta meses más.

Un período largo se justifica porque la Comisión puede sentar precedentes de interpretación y de reglamentación del Código.

La Comisión tendría las siguientes funciones:

1. Custodiar el respeto y observancia al Código de Ética Parlamentaria.
2. Promover la divulgación de los valores ético-parlamentarios entre los integrantes de la Asamblea Legislativa, y a nivel nacional.
3. Absolver consultas que los parlamentarios le formulen en materia de su competencia.
4. Emitir recomendaciones de carácter general a los parlamentarios, a la Junta Directiva, y a los Presidentes de Comisiones, instándoles a que adecúen sus conductas o adopten resoluciones, respectivamente, que contribuyan al desenvolvimiento ético de los legisladores y al mejor funcionamiento de la corporación.
5. Interpretar en forma general el sentido y alcance de las normas del Código de Ética y dictar los instructivos necesarios para dar adecuado cumplimiento a sus disposiciones.
6. Estudiar y emitir concepto sobre las denuncias, quejas y acusaciones que se presenten sobre violaciones al Código

de Ética Parlamentaria, y por cualquiera otras conductas que se reprochen como contrarias a la ética y al honor, decoro y respeto de los legisladores. De igual forma, la Comisión podrá actuar de oficio en casos de evidente gravedad o que hayan causado escándalo público.

7. Imponer las sanciones que correspondan por las infracciones al Código de Ética.

Como vemos esta comisión tiene funciones preventivas y represivas. Cuando algún legislador tenga dudas acerca del valor ético de alguna acción que pretenda llevar adelante, puede solicitar el pronunciamiento preventivo de la comisión antes de ejecutarla. La comisión también puede organizar foros, seminarios y hacer publicaciones para promover los valores ético parlamentarios. La comisión actúa de manera represiva cuando emite recomendaciones de carácter general a los parlamentarios para que moderen alguna conducta que pudiera interpretarse como antiética, también cuando hace investigaciones de oficio por hechos graves y de notoriedad pública, cuando estudia y emite concepto sobre denuncias, quejas y acusaciones que se presenten sobre violaciones al Código y finalmente, cuando impone las sanciones establecidas en el Código.

#### A. Procedimiento

Las actuaciones de la Comisión por transgresión de las normas del Código de Ética son de carácter reservado, proceden de oficio o en virtud de una denuncia, pero con sumisión al siguiente procedimiento:

1. Se efectúa un reparto entre los miembros de la Comisión en estricto orden alfabético para determinar quien será el sustanciador.
2. El sustanciador cuenta con diez días para informar a la Comisión si existen suficientes motivos para iniciar una investigación.
3. Con vista en el informe la Comisión debe decidir si continúa con la investigación o si ordena el archivo del expediente. De encontrar suficientes pruebas o indicios gra-

ves de un presunto comportamiento indecoroso, irregular o inmoral, la Comisión contará con un plazo de veinte días hábiles para concluir la investigación, en esta etapa se pueden practicar todas las pruebas que se estimen necesarias.

4. Al concluir con las investigaciones la Comisión deberá decidir si formula o no cargos contra el legislador. De formularse cargos se informará al investigado y se le oír de las razones de su defensa en una audiencia privada. Se podrán practicar nuevas pruebas en un plazo máximo de diez días.
5. Concluida la etapa anterior, la Comisión deberá emitir una resolución en un plazo de diez días, en la que indicará lo siguiente:
  - La descripción de los hechos que originaron la investigación.
  - El relato de las indagaciones e investigaciones realizadas, con expresión de las pruebas practicadas.
  - La relación de las normas e instructivos aplicados.
  - Lo que se resuelve, es decir, la absolución o la imposición de la sanción que corresponda de acuerdo con el presente Código.

#### *B. Impedimento y recusación*

Los miembros de la Comisión deben excusarse de participar en una investigación en la que tengan alguna causal de recusación, pero en caso de que no se declaren impedidos, pueden ser recusados por el legislador afectado. La Comisión decidirá si procede o no el impedimento o la recusación.

Son causales de recusación las siguientes:

1. Haber tenido parte en los hechos denunciados.
2. Haber presentado la denuncia, queja o acusación.
3. Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el denunciante o con quien haya hecho o promovido la acusación.

4. Existir enemistad grave por los hechos ajenos a los denunciados e investigados, o amistad íntima y personal con el denunciante o el acusado.

#### *C. Apelación*

El Proyecto del Código de Ética Parlamentaria contempla el recurso de apelación contra las decisiones sancionatorias de la Comisión. Según el proyecto original discutido y aprobado en la comisión, la apelación debía interponerse ante el Pleno de la Asamblea Legislativa, pero luego de algunas consultas internas se decidió que era mejor que fuera evacuada por la Directiva de la Asamblea Legislativa con el concurso de los jefes de bancada de los partidos políticos representados en ella.

El recurso debe anunciarse ante la Comisión en el término improrrogable de tres días hábiles siguientes a la fecha de la notificación personal de la resolución sancionatoria. Luego de anunciarse el recurso la Comisión debe remitir copia autenticada del expediente a la Secretaría General de la Asamblea, y por medio de ésta debe llegar al conocimiento de la Directiva Ampliada. El recurrente debe sustentar su recurso por escrito dentro del término improrrogable de tres días hábiles contados desde el momento en que el expediente ingresa a la Secretaría General. La Directiva Ampliada debe resolver el recurso en un plazo no mayor de veinte días.

#### *D. Sanciones*

Al momento de discutir el proyecto de Ley del Código de Ética Parlamentaria se hablaba de diversas clases de sanciones para diferentes tipos de faltas, no obstante, al final de muchas consultas ha quedado reducida solamente a dos clases de sanciones: la amonestación privada y la amonestación pública.

Dichas sanciones se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad, modalidad y circunstancias de la falta, así como los motivos determinantes y los antecedentes personales y profesionales del infractor.

Toda sanción que se le aplique a un legislador se anotará en la hoja de vida del mismo y se comunicará al partido al cual pertenece. La amonestación pública se publicará en la Gaceta Oficial del Estado.

## IX. CONCLUSIONES

El marco normativo que hemos analizado en este ensayo nos indica que existen disposiciones dispersas en diferentes estatutos legales de carácter sancionatorio general que pudieran aplicarse a los legisladores en caso de transgresión de las mismas, como es el caso de las disposiciones del Código Penal y del Código Electoral.

A nivel constitucional existen algunos límites al cargo de legislador, como los requisitos para ser candidato, las incompatibilidades y las inhabilidades, que restringen las facultades y privilegios que gozan aquellos.

La curul pertenece al partido político, por lo que el legislador que se desvía de los programas e ideología del partido estaría expuesto a la revocatoria de mandato. Algunos partidos tienen comités de honor y disciplina para sancionar a los miembros que falten a la ética, de igual manera tendrían facultad para solicitar la revocatoria de mandato a sus legisladores.

Los legisladores gozan de inmunidad que los protege de procesos penales y policivos en su contra, sin embargo esa inmunidad puede ser levantada mediante un procedimiento que se efectúa en la Asamblea Legislativa, a fin de crear un equilibrio entre esa protección y los intereses de la sociedad civil.

En la República de Panamá, existe un vacío de regulación sobre ética parlamentaria, a pesar que desde el año 1995 funciona una Comisión de Ética y Honor Parlamentario que ha cumplido con su principal función de redactar un Código de Ética Parlamentaria y someterlo a la consideración del Pleno de la Asamblea Legislativa.

Ha sido un avance significativo para la Asamblea Legislativa tener al menos un proyecto de Código de Ética, porque ello

indica que hay una voluntad de ser mejores y de tener un enfoque hacia la autocrítica. Pero todavía hay que romper con la falsa creencia de que la autorregulación es sinónimo de persecución, en virtud de ello, hay que empezar por educar hacia un cambio de actitud generador de confianza mutua.

El Código de Ética persigue ser un instrumento de prevención más que de represión y es así porque no busca restarle funciones a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, pues la naturaleza de las causas es completamente diferente. Los deberes y las prohibiciones en él establecidos representan el mínimo recomendable, pero por seguridad jurídica no es posible exigir la observancia de normas éticas diferentes a las allí establecidas. Por otro lado, el procedimiento establecido es sencillo, en él se garantiza el derecho a la defensa y el principio de doble instancia.

Desde luego no es nada fácil viajar en un vuelo del infierno al cielo sin escalas, como dijo un ex diputado chileno al referirse a la implantación de un código de ética parlamentaria en nuestro parlamento; en consecuencia, la gradualidad es la clave para adoptar un código de ética parlamentaria por primera vez.

El proyecto de Código de Ética Parlamentaria no es un producto final y acabado, sino que es instrumento contribuyente y benefactor del fortalecimiento de la democracia, no perfecto pero sí perfectible y en la evolución de su aplicación es susceptible de mejoras y de enmiendas. A fin de cuentas, la rama ética no es estática sino mutante y las normas de derecho positivo sobre las cuales se hace exigible corren igual suerte.

El proyecto de ley por el cual se expide el Código de Ética Parlamentaria puede someterse al juicio crítico de los parlamentarios, de los políticos y de la sociedad civil, habrá quienes lo defienden a capa y espada y otros que tras bastidores lo combatan férreamente. Lo que no puede permitirse es que siempre haya algo que ajustarle o algo que corregirle para postergar su aprobación con lo cual obviamente ganaría el *status quo*.

# ÉTICA PARLAMENTARIA EN NICARAGUA

*Jorge Samper*

## I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otros países, en Nicaragua la corrupción es un fenómeno que alcanza niveles preocupantes.

Los medios de comunicación tradicionalmente polarizados en materia política, por fin coinciden en un aspecto de interés general: urge frenar la corrupción.

Lo cierto es que corrupción y pobreza, son elementos imposibles de ignorar en la realidad nicaragüense, factores que influyen de forma negativa en el proceso de reactivación económica de la nación.

Es tan marcado el problema de la corrupción que recientemente se han producido fuertes roces inter-institucionales, entre el Gobierno y la Contraloría General de la República, órgano encargado de fiscalizar el buen uso de los bienes del Estado, y que en los últimos meses ha promovido causas penales, civiles y administrativas contra distintos funcionarios de la administración.

Si bien es cierto la corrupción es un mal presente a nivel internacional, sus causas son distintas de acuerdo a la realidad histórica y política de cada país.

En nuestro caso favorece la corrupción entre otras: el poco desarrollo de nuestras instituciones democráticas, la poca consolidación del Estado de derecho, la falta de leyes adecuadas, los bajos niveles educativos de la población y la marcada tendencia de las autoridades a resistirse a los controles de las instancias independientes.

Cuando hablamos de la corrupción como un problema que los medios y las encuestas proyectan por casi toda la geografía de la Administración Pública, también estamos obligados a pensar que de tal fenómeno tampoco están exentos los miembros del Parlamento, y es aquí donde el asunto se torna más delicado, ya que los diputados no cuentan con los recursos de una cartera ministerial, pero concentran una vasta cuota de poder político que, utilizado inadecuadamente, podría resultar verdaderamente oneroso a los intereses económicos del Estado, y con mayor razón si no existen barreras y normas legales que lo impidan.

Es un hecho claro que, de acuerdo a nuestro sistema electoral, los partidos políticos tienen una significativa cuota de responsabilidad al momento de escoger a sus candidatos más idóneos a integrar el Parlamento, pero desafortunadamente dicho sistema no funciona a cabalidad ni aún en las democracias más avanzadas.

Por estas razones no bastan únicamente buenas voluntades. Es preciso la existencia de normas que tipifiquen, prevengan y sancionen, si fuese el caso, aquellas conductas de los funcionarios públicos que se contraponen a los principios de la ética.

Estudiosos en el tema de la ética, sostienen que al fijar lo permitido y lo prohibido, la ley traza unas fronteras claras, que permiten al hombre público y al funcionario determinar sin demasiadas dudas la línea de conducta debida. Es por ello que el presente trabajo se propone demostrar la necesidad de legislar en materia de ética con énfasis en la función parlamentaria, de lo que, salvo algunas disposiciones muy genéricas, se carece actualmente.

La idea es muy sencilla: para aspirar como Nación a un verdadero desarrollo económico y social es imperativo que de previo se establezca un adecuado sistema de normas que eviten al máximo las discrecionalidades en el ejercicio de las funciones públicas.

Hoy en día sabemos que la corrupción adopta tantas formas y variantes que bien podría ser imperceptible, y de ahí la conocida afirmación que la define como un intercambio clandestino que muchas veces reviste la forma de legalidad.

Con relativa frecuencia un funcionario público sin proponérselo, podría violar la ley, sin percatarse del daño que se hace a sí mismo y a la imagen de la institución que en él se encarna. De ahí la necesidad de tomar conciencia que un Código de Ética parlamentaria, como guía de conducta, reviste en nuestros tiempos una importancia singular.

Afirmar que en Nicaragua no existen del todo instrumentos legales para prevenir los actos de corrupción, sería faltar a la verdad, pero sí resulta inobjetable que dichas leyes son insuficientes. Sin embargo estamos de acuerdo que para fundamentar tal afirmación primero debe hacerse un esbozo de tales leyes, siendo la parte que a continuación me propongo desarrollar.

## II. LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COMO FUNDAMENTO DE UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PODER PÚBLICO

Las reformas a la Constitución Política, implementadas a partir del segundo semestre de 1995, tuvieron como objetivo adecuar el marco jurídico institucional del país a las nuevas condiciones políticas económicas y sociales generadas con el proceso de transición iniciado en 1990.

Lo cierto es que en gran medida la Constitución de 1987 ya no respondía a la realidad jurídico-política que regulaba, ni a las

nuevas circunstancias del entorno internacional en que Nicaragua se encontraba inmersa.

Las reformas de 1995, también se inspiraron en la necesidad de moderar la fuerte inspiración presidencialista con que fue concebida la Constitución de 1987, y por consiguiente la necesidad de establecer un mejor equilibrio entre los distintos Poderes del Estado.

Algunas de las características principales de estas reformas fueron:

- 1.- Que la facultad de legislar es única y exclusiva de la Asamblea Nacional.
- 2.- La facultad de establecer, suprimir o modificar impuestos corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional.
- 3.- Se prohíbe la reelección presidencial.
- 4.- Se prohíbe cualquier confiscación y se establecen plenas garantías a distintas formas de propiedad.
- 5.- En los Poderes del Estado no podrán hacerse nombramientos de parientes por consanguinidad o afinidad con la autoridad que determine el cargo.
- 6.- Se crean nuevas instituciones políticas e institucionales tales como: la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Tribunal de los Contenciosos Administrativos y el Tribunal de Control Constitucional.
- 7.- Se prohíbe que los diputados ante la Asamblea Nacional obtengan concesiones de parte del Estado, o actúen como apoderados o gestores de empresas nacionales o extranjeras que contraten con él.

En resumen, la reforma constitucional de 1995 estuvo encaminada a eliminar viejos vicios de la vida política nicaragüense, como la personalización en el poder, el clientelismo, el nepo-

tismo, el afán de perpetuación, la discrecionalidad y la confusión de intereses privados y públicos.

Pero ni la corrupción en sí, ni las reformas constitucionales constituyen el objeto del presente trabajo. Ambos temas son tan amplios y completos que requerirían de un análisis particular. Sin embargo debe acentuarse que en virtud de ese proceso de reformas se marca un hito en el desarrollo institucional del país, ofreciendo mejores herramientas de control y fiscalización de la gestión pública, que aunque todavía no han sido implementadas en su totalidad, solo el hecho de haberse plasmado en el texto reformado de la Constitución representa un innegable avance de nuestro sistema democrático.

### III. DISPOSICIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL

Dentro del Título VIII, Capítulo Primero, que se refiere a la organización del Estado, encontramos el artículo 131 de la Constitución Política por el que se dispone que los funcionarios de los cuatro Poderes del Estado, elegidos directa e indirectamente responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarles de su trabajo y actividades oficiales. Además deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. Se establece el concepto de que la función pública debe ejercerse a favor de los intereses del pueblo.

Hablando de este mismo artículo, por primera vez se incluye en nuestro ordenamiento constitucional, la obligación que tiene el Estado de responder patrimonialmente por las lesiones que puedan sufrir sus ciudadanos a consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos, responsabilidad que el mismo Estado puede repetir contra los funcionarios culpables. Este es un aspecto novedoso en nuestra legislación constitucional, aunque ahora se está desarrollando aún más este aspecto con la nueva ley de los contenciosos administrativos, pendiente de aprobarse en la Asamblea Nacional.

En esta misma disposición se responsabiliza a los funcionarios públicos, en su carácter personal, de cualquier violación a las

Constitución Política, sea por falta de probidad administrativa o por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones.

Como puede observarse, las disposiciones antes citadas sientan las bases jurídico- constitucionales para exigir una responsabilidad más directa a quienes desempeñan la función pública.

Correspondiéndose con los principios de honestidad y transparencia, el artículo 130 de la Constitución dispone que todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. Esta disposición es desarrollada por una ley secundaria que en nuestro caso es la "ley de integridad moral de los funcionarios y empleados públicos" vigente desde del nueve de agosto de 1979, a la que nos referiremos posteriormente.

Siempre dentro de las disposiciones de rango constitucional, inherentes a la función pública, pero enfocado a los cargos de elección popular encontramos el artículo 134 por el que se establecen las calidades que deben reunirse para optar al cargo de diputado, siendo ellas cuatro, a saber:

- 1.- Ser nacional de Nicaragua.
- 2.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- 3.- Haber cumplido veintiún años de edad.
- 4.- Haber residido o trabajado en forma continua en el país los dos años anteriores a la elección, salvo que cumpliera misiones diplomáticas o trabajare en organismos internacionales o realizare estudios en el extranjero. Además, haber nacido o residido en los últimos dos años en el departamento o región autónoma por la cual se pretende salir electo.

También en ese mismo artículo encontramos cuatro causales de impedimento para optar a la candidatura a diputado. Textualmente la parte final del artículo 134 dice: "no podrán ser candidatos a diputados, propietarios o suplentes:

1. Los Ministros, Viceministros de Estado, Magistrados del Poder Judicial, del Consejo Supremo Electoral, el Contralor General de la República, el Procurador de los Derechos Humanos y los Alcaldes, a menos que hayan renunciado al cargo doce meses antes de la elección.
2. Los que hubieren renunciado a la nacionalidad nicaragüense, salvo que la hubiesen recuperado al menos cinco años antes de verificarse la elección.
3. Los Ministros de cualquier culto religioso, salvo que hubieren renunciado a su ejercicio al menos doce meses antes de la elección."

En lo que se refiere a estas últimas causales de impedimento resulta oportuno destacar el precepto a que se refiere el numeral 1 pre-anterior, pues no sería ético ni políticamente sano que determinados funcionarios que ocupan altos cargos de responsabilidad en esferas gubernamentales se valgan de esa posición privilegiada para acceder con mayores ventajas en una justa electoral.

También se persigue evitar que esos funcionarios hagan un aprovechamiento indebido de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones donde éste tenga parte, a los cuales han tenido acceso en razón o con ocasión de la función que desempeñan.

Otra disposición importante es la que contempla el artículo 135 de nuestra Carta Magna, en el sentido que ningún diputado de la Asamblea Nacional, puede obtener concesión alguna del Estado, ni ser apoderado ni gestor de empresas públicas, privadas o extranjeras que contraten con él. Anteriormente dijimos que con las reformas a la Constitución, se abrió la posibilidad de ejercer el poder desde una perspectiva menos discrecional y más apegada a los principios de transparencia en la gestión pública. La prohibición que contiene la normativa constitucional del artículo 135, es producto de las reformas constitucionales que antes comentamos, ya que el texto de la Constitución de 1987 nada contemplaba al respecto.

Se considera que esta disposición es una de las más concluyentes en materia de prevenir y castigar la corrupción en la esfera

del ejercicio parlamentario, ya que no tiene un carácter enunciativo únicamente, sino también proscriptivo advirtiendo que su violación anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación.

El sentido de tal disposición es obvio: se trata de no permitir que un parlamentario entre en relaciones comerciales con el Estado, ya que ello supondría una violación al principio de igualdad y abonaría el terreno de lo que hoy se ha dado en llamar conflictos de intereses, un término cuyo significado tiene poca divulgación en nuestro país.

No obstante el alcance positivo del precepto que hemos comentado, es imprescindible que para cumplir mejor sus objetivos se dicten otras regulaciones de carácter secundario que lo desarrollen. Por ejemplo impedir que los diputados puedan efectuar negocios con el Estado por medio de personas interpuestas o en virtud de sociedades anónimas, donde no necesariamente se requiere que el nombre del interesado figure en la transacción.

Siempre en el mismo orden de disposiciones de rango constitucional, encontramos la que establece el Capítulo IV, referida a la Contraloría General de la República, cuya principal misión es la de establecer los sistemas de control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de la administración pública, con lo cual se persigue prevenir y sancionar, conforme su ley orgánica, todas aquellas actuaciones de los funcionarios públicos que incurran en delitos o faltas en el manejo de bienes y recursos financieros del Estado.

En el siguiente apartado destinado a las leyes de carácter secundario que establecen el marco regulatorio de la ética en el funcionario público presentamos una semblanza más completa de la ley orgánica de la Contraloría General de la República.

#### IV. LA LEY ELECTORAL

No debe omitirse en esta investigación, las disposiciones que en materia de obtención de recursos para las campañas de los partidos políticos establece la Ley Electoral nicaragüense.

En distintos países estas disposiciones son cada vez más estrictas, ello se justifica ante el creciente peligro que representa para los sistemas democráticos la obtención de fondos ilícitos en campañas electorales.

En nuestro caso particular, la Ley Electoral establece en su artículo 109 una prohibición tajante de que los partidos políticos reciban donaciones provenientes del extranjero, salvo si se trata de asistencia técnica y de capacitación.

Al mismo tiempo se prohíbe que las entidades políticas reciban donaciones de empresas, sean estas estatales, privadas o mixtas. El sentido de esta disposición es evitar que grupos económicos de presión puedan generar tentáculos o lazos inconvenientes con los candidatos que aspiran a ocupar posiciones relevantes en la administración pública.

Importante es anotar que, no obstante, la Ley Electoral permite recibir a los partidos donaciones de los ciudadanos, todo mediante procedimientos de control y regulación que para estos efectos emite el Consejo Supremo Electoral. La Ley establece que la documentación de las contribuciones privadas directas a los partidos políticos será pública y quedarán a disposición de la Contraloría General de la República.

La Ley Electoral nicaragüense consigna también un capítulo en el cual se establecen las normas de ética a observar por parte de los partidos y los candidatos en los períodos de campaña electoral. Al respecto el artículo 130 de dicha Ley estipula: "La propaganda electoral deberá ceñirse a los valores, principios y derechos consignados en la Constitución Política. Los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular deberán respetar estrictamente las normas éticas, la moral y la consideración debida entre ellos, y a los candidatos nominados, a los electores y al pueblo nicaragüense".

Es importante anotar que con base a la facultad reglamentaria que le otorga la ley, el Consejo Supremo Electoral en períodos eleccionarios dicta lo que se conoce como *Reglamento de Ética Electoral* en el que se desarrollan con mayor precisión los dis-

tintos tópicos normativos que en materia de ética contiene la Ley Electoral, incluyendo la prohibición de usar los bienes propiedad del estado para fines de propaganda política.

## V. DISPOSICIONES LEGALES CONTENIDAS EN LEYES ORDINARIAS

La ley orgánica de la Contraloría General de la República, fue creada por decreto No. 86, publicado en La Gaceta No. 16, del 22 de setiembre de 1979. Es una ley emitida en los albores de la Revolución Sandinista. Según su contenido, la Contraloría General de la República (C.G.R) es la institución encargada de ejercer el control de los recursos públicos, asegurando de esta manera el uso debido de los fondos. Su gestión la hace de manera programada o puede actuar a petición de los interesados.

Este ente de control superior del Estado es dirigido por su máxima autoridad, el Contralor y a falta de este el Sub-Contralor. Ambos son electos por la Asamblea Nacional para el período de seis años por medio de dos ternas separadas, enviadas por el Presidente de la República (Art. 150 inciso 14 Cn. ) y la Asamblea Nacional (Art. 138, inciso 9 Cn.). La elección se logra por la votación de la mayoría simple de los diputados.

Esta ley regula que todo funcionario público antes de asumir un cargo y al dejarlo, tiene que declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República. Esto es lo que se conoce como Ley de Probidad, a lo que nos referiremos posteriormente.

Se prohíbe a todo funcionario que estuviere ejerciendo funciones de autoridad y manejare fondos públicos y recursos, contratar con sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con sus amigos íntimos, apoderados o empleados. La sanción para el caso de violación es la destitución de su cargo y una multa igual al monto del contrato que hubiere celebrado.

La Contraloría enviará un auditor a cada institución para realizar las auditorías pertinentes, que pueden hacerse de oficio, es

decir, la misma Contraloría por iniciativa propia puede mandar hacer la auditoría con el objeto de evaluar la situación, o a petición de las partes interesadas, o sea que la entidad pública pide que le realicen examen de sus operaciones financieras, administrativas o de cualquier otro tipo, siendo obligatorio presentar la documentación o información que se les requiera para realizar la auditoría.

De las revisiones contables y administrativas pueden desprenderse las siguientes responsabilidades:

- *Responsabilidad administrativa:*

Se produce por falta de cumplimiento de las atribuciones y deberes en el ejercicio de sus funciones, tanto de las entidades, organismos del sector público y de sus servidores.

- *Responsabilidad civil:*

Cuando por la acción u omisión de los servidores públicos se haya producido perjuicio de orden económico al Estado. El funcionario aludido tiene un plazo de 60 días para presentar las pruebas correspondientes, recibos o cualquier otro soporte que acredite su no culpabilidad, de lo contrario tendrá que pagar el dinero o faltante de su salario, o responder con cualquier bien.

- *Responsabilidad penal:*

Cuando se establezcan hechos que constituyen delitos, el Contralor General de la República enviará un informe a la Procuraduría Penal para que esta instancia envíe a los tribunales sus consideraciones en nombre de la sociedad, y el juzgado o tribunal inicie el proceso penal correspondiente. Si se encontrara mérito para aplicarle esta sanción a un funcionario, éste perderá su puesto de trabajo.

Los funcionarios están en la obligación de prestar la colaboración debida a los auditores o personal que asigne la Contraloría. Los auditores podrán solicitar cualquier documento, libros contables, etc., para verificar cualquier dato.

Además, la misma Contraloría puede autorizar auditores externos para la realización de auditorías, en el caso que ella no tenga la capacidad para hacerlo.

*A. Ley de Integridad moral de los funcionarios y empleados públicos*

Puede afirmarse que esta ley es uno de los principales instrumentos que regulan la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, y sienta los derroteros de conducta que éstos deben observar.

La Ley de Integridad moral de los funcionarios y empleados públicos, fue creada por decreto ejecutivo No. 39, publicado en la Gaceta No. 6 del 3 de septiembre de 1979. Tiene como objetivo regular la integridad, diligencia y la influencia de poder de los funcionarios civiles o militares en el desempeño de sus funciones, ya sea que ejerzan cargos de autoridad, manejo de fondos o recursos del Estado.

Todo funcionario al asumir el cargo deberá presentar su declaración de patrimonio personal, del cónyuge y de los hijos menores de edad por escrito, con el debido detalle de sus bienes, ante la Contraloría General de la República.

Todo funcionario debe saber que es prohibida la contratación por parte del Estado con aquellas instituciones o empresas de parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o de amigos íntimos. Toda contratación en esas condiciones será nula, quedará sin efecto y al funcionario se le aplicará una multa por el valor pactado, más la pérdida de su cargo. Como puede observarse esta disposición se corresponde con lo prescrito por el artículo 135 de nuestra Constitución Política, aspecto al que ya hicimos referencia en el punto I del presente sumario.

*B. Disposiciones del Derecho común*

En el derecho común nicaragüense también encontramos una serie de normas como las que se establecen en el Código Penal, tendientes a regular la conducta y los deberes de los funciona-

rios públicos. Tales normas están concebidas en forma de tipo penales cuya transgresión se sanciona con medidas que van desde una multa, pasando por la destitución de quien ostenta el cargo, hasta la pena corporal para los casos que generen consecuencias más graves a los bienes patrimoniales del estado o sus intereses más supremos.

Dentro de estas figuras o tipos legales podríamos mencionar algunas de las que se agrupan en el Título Ocho, Libro Segundo del Código Penal, publicado en 1930, entre ellos la usurpación de atribuciones y abuso de autoridad, el prevaricato, la morosidad y negligencia de los empleados públicos, los negocios incompatibles con el destino, la prolongación y anticipación indebida de funciones públicas, el peculado y concusión.

Es necesario agregar que a propósito de los delitos antes mencionados, en los primeros meses de la Revolución Sandinista se emitieron una serie de disposiciones complementarias que fueron las contenidas en el decreto 579 que regula los delitos de malversación, fraude y peculado, publicado en la Gaceta No. 283 del 8 de diciembre de 1980 y sus reformas; las contenidas en el decreto 922, Gaceta No. 5 del 8 de enero de 1982; y las contenidas en la Ley No. 11 del 22 de octubre de 1985, referidas a los delitos de malversación, fraude y peculado.

Esta ley considera como malversación el hecho de que un funcionario o empleado público que tenga a su cargo caudales del Estado (dinero, bienes, etc), les de una aplicación distinta de la que señalan las leyes.

En cuanto al delito de peculado, considera que un funcionario incurre en este tipo penal cuando por razón de su cargo hubiere recibido en administración, depósito o cualquier otra causa, bienes, servicios o empresas del Estado, antes descentralizados y que para su uso o ajeno sustraiga objetos, dinero, valores, bienes inmuebles o cualquier otra cosa que pertenezca al Estado, al organismo descentralizado o a sus empresas.

Al funcionario público que cometiera cualquiera de estos delitos, se le impondrá una sanción que va desde los dos hasta doce

años de prisión e inhabilitación absoluta, no pudiendo seguir en el desempeño de su cargo.

Cuando haya presunción de que estos funcionarios cometieron cualquiera de estos delitos podrá intervenir su patrimonio para garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades.

#### C. *La Ley de Contrataciones administrativas*

Fue hasta en el año de 1981 que se publicó una ley que vino a regular los procesos de contrataciones administrativas del Estado, antes descentralizados y municipalidades. Antes toda contratación se hacía por la vía discrecional y la ausencia absoluta de medidas de control, facilitando con ello el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencia y el favoritismo.

Aspecto importante a destacar es que la referida ley no solo regula la vía de adquisición de productos, bienes y servicios a favor del Estado, como decir las licitaciones públicas, privadas o las contrataciones directas, según sea el monto a desembolsar por el erario público, sino que también prohíbe que los funcionarios tengan intereses o participación en las empresas que ofertan al Estado obras, bienes o servicios. Así lo establece el artículo 94, del Reglamento a la Ley de Contrataciones Administrativas publicado el 8 de Noviembre de 1991.

La Ley de Contrataciones Administrativas representó un importante avance en materia de regulaciones de adquisiciones por parte del Estado, obligando a sus instituciones a licitar mediante procedimientos de concurso, los proyectos, bienes y servicios que ellas demandan para su funcionamiento, sin embargo no fue sino hasta pasados diez años desde que fue dictada y publicada que se emitió su correspondiente reglamentación, lo que demuestra la poca voluntad de los gobiernos anteriores de aplicar denodadamente el contenido de esta ley.

#### D. *El Estatuto y Reglamento de la Asamblea Nacional*

El Estatuto y Reglamento de la Asamblea Nacional, como en la mayoría de los casos, desarrolla los preceptos constitucionales

relativos a las prerrogativas y derechos de los diputados en el ejercicio de la función parlamentaria.

En el Capítulo II de los estatutos se establecen los derechos que además de los establecidos en la Constitución Política tienen los diputados, siendo éstos: el de participar en las sesiones con voz y voto, presentar iniciativa de ley, ser miembro de la Junta Directiva, integrar y presidir comisiones, integrar grupos parlamentarios, presentar mociones y gozar de condiciones materiales, técnicas, para el ejercicio de sus tareas.

También se establece el derecho de los diputados a recibir una asignación económica, conforme lo dispuesto en la Ley anual del Presupuesto General de la República y demás leyes de la materia.

En el Capítulo II del mismo Título se establecen las causales de suspensión o pérdida de la condición de diputado. Estas son:

1. La pena de privación de libertad.
2. La aplicación de normas disciplinarias que establezcan esta sanción, de acuerdo a los procedimientos de reglamento interno.
3. Cuando se recibieren fondos estatales o municipales por cargo o empleo en otros Poderes del Estado.

La pérdida de condición de Representante, de acuerdo a los estatutos de la Asamblea Nacional se produce por renuncia, fallecimiento, por extinción de mandato cuando medie sentencia firme a pena de privación de libertad para ejercer el cargo por término igual o mayor al resto del período para el que fue electo, por violación a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política, que es obtener concesiones del Estado, cuestión a la que nos hemos referido anteriormente.

También en los estatutos se regulan aspectos tales como la estructura de la Asamblea Nacional (Plenario, Junta Directiva y comisiones).

Al proceso de formación de la ley se le destina un capítulo completo, que básicamente es el procedimiento establecido en el artículo 141 de la Constitución Política.

En cuanto al llamado *fuero de improcedencia*, el Capítulo VI de los estatutos establece que para conocer y resolver sobre las quejas presentadas en contra de quienes gozan de inmunidad, la Asamblea Nacional procederá de acuerdo a lo establecido en la Ley de Inmunidad.

En términos generales así están diseñados los estatutos de la Asamblea Nacional, el reglamento interno se ocupa de precisar con mayor detalle las disposiciones contenidas en la Constitución Política y estos estatutos por lo que hace al funcionamiento interno del Parlamento nicaragüense.

## VI. CONCLUSIONES

1. Dentro del derecho positivo nicaragüense no existe una ley o una codificación especializada en materia de ética, concebido como un aspecto de la función pública. Únicamente existe un conjunto de normas dispersas, algunas de las cuales pueden evadirse fácilmente, ya que fueron concebidas para otros contextos históricos en los cuales tampoco fueron aplicadas en rigor.
2. A pesar de la tendencia generalizada a incurrir en actos incompatibles con la función pública, no se han hecho los esfuerzos necesarios de dotar al país de una legislación moderna y eficaz que prevenga y sancione adecuadamente dichos actos.
3. La Asamblea Nacional carece de un código de ética que regule y sancione el actuar de sus integrantes. Sus estatutos y reglamentos internos, lugar donde debería consignarse la regulación de la conducta y normas éticas que los diputados deben observar, no contempla prácticamente ninguna disposición de esta índole. Esto demuestra la falta de voluntad política de los mismos diputados de auto-normarse en esta materia, lo cual no abona a la consolidación del estado de derecho ni contribuye a la credibilidad de nuestras instituciones democráticas.

## VII. RECOMENDACIONES

1. Es necesario y conveniente adoptar una política de Estado más beligerante y encaminada a contrarrestar los actos de corrupción.
2. El marco normativo disperso que ha sido objeto de análisis en los puntos anteriores debe sistematizarse y organizarse en un solo instrumento que consigne con claridad los deberes, derechos, sanciones, limitaciones y prerrogativas de las personas que ejercen la función pública.
3. En este mismo sentido es urgente fortalecer el papel de las entidades de fiscalización y control ya existentes, dando más facultades, por ejemplo, a la Contraloría General de la República, para supervisar, fiscalizar y garantizar el buen uso de los recursos del Estado.
4. Por lo que hace a la Asamblea Nacional, debe propugnarse por la urgente creación de un código de ética parlamentaria hasta ahora inexistente, el cual debe contener aspectos tales como:
  - a) Prohibición de legislar en beneficio propio, familiares, parientes y amigos.
  - b) Normativas claras que establezcan límites entre lo que es el interés público y el interés privado de los diputados.
  - c) Reglas que establezcan categóricamente las diferencias entre lo que son prerrogativas del cargo y privilegios incompatibles con el mismo.
  - d) Debe contemplarse en este Código la creación de una instancia independiente que de seguimiento y eventualmente investigue las posibles conductas indebidas de los diputados.
  - e) Prohibición de utilizar para beneficio propio la información de Estado a la que tiene acceso, en virtud de su cargo.

IIDH  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

ÉTICA  
PARLAMENTARIA  
EN  
CENTROAMÉRICA  
Y REPÚBLICA  
DOMINICANA

© Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. Derechos Reservados  
© Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Derechos Reservados

328.3  
E84e Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana / editado por Ronny Rodríguez Chang -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.  
302 p. ; 21 1/2 x 26 cm. --(Serie: Parlamentos y Democracia)  
  
ISBN 9968-778-77-x  
  
1. ÉTICA POLÍTICA - AMÉRICA CENTRAL. 2. ÉTICA POLÍTICA - REPÚBLICA DOMINICANA. I. Rodríguez Chang, Ronny, ed. II. Título. III. Serie.

Esta publicación forma parte de la *Serie: Parlamentos y Democracia* que desarrolla la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA. Ha sido posible gracias al compromiso académico, técnico y financiero del programa conjunto que lleva a cabo la UPD/OEA con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Las ideas, afirmaciones, opiniones y criterios expresados en los ensayos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, las posiciones sobre cada tema de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, ni de sus Estados Miembros, ni del IIDH/CAPEL.

*Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al Editor y las instituciones auspiciantes.*

Editor: Ronny Rodríguez Chang, Especialista de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA.

Diagramación, Artes Finales e Impresión: MARS Editores S.A.

**Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA**  
1889 F. St., 8th Floor, Washington D.C. 20006. Estados Unidos  
Teléfonos: (202) 4586903 / 4596903 Fax.: (202) 4586250  
Elizabeth Spehar, *Directora Ejecutiva* [espehar@oas.org](mailto:espehar@oas.org)  
Rubén M. Perina, *Coordinador* [rperina@oas.org](mailto:rperina@oas.org)  
Ronny Rodríguez, *Especialista* [ronnyrch@racsa.co.cr](mailto:ronnyrch@racsa.co.cr)

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**  
Apartado 10081-1000 San José, Costa Rica  
Teléfonos: (506) 234 04 04 Fax.: (506) 234 09 55  
Roberto Cuéllar, *Director Ejecutivo*  
Marisol Molestina, *Unidad Editorial* [mmolestina@iidh.ed.cr](mailto:mmolestina@iidh.ed.cr)  
María Lourdes González, *CAPEL, Publicaciones* [mlgonzalez@iidh.ed.cr](mailto:mlgonzalez@iidh.ed.cr)

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<i>Roberto Cuéllar</i>	
<b>PRÓLOGO</b> .....	13
<i>Rubén M. Perina</i>	
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	21
<i>Ronny Rodríguez Chang, Editor</i>	
<b>PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO</b> .....	29
<i>Delia Ferreira Rubio</i>	
I. La crisis de confianza en los Congresos .....	31
II. La "juridización" de la ética en la función pública.....	34
III. Los conflictos de interés .....	39
IV. La obligación de transparencia. Las declaraciones patrimoniales .....	47
V. La autoridad de aplicación y control de los códigos de ética .....	51
VI. Otros principios de ética parlamentaria.....	57
VII. Conclusión provisional.....	60
<b>SEGUNDA PARTE. ESTUDIOS NACIONALES SOBRE ÉTICA PARLAMENTARIA</b> .....	67
Sección 1. Ética Parlamentaria en Costa Rica .....	69
<i>Marina Ramírez Altamirano</i>	
I. Introducción .....	69

II. Marco conceptual.....	71
A. La corrupción pública.....	71
B. Ética en la función pública.....	76
C. Ética parlamentaria .....	81
III. Marco jurídico.....	82
A. Disposiciones constitucionales.....	82
B. El Reglamento de la Asamblea Legislativa .....	86
C. Leyes y Convenios.....	87
D. Resoluciones de la Sala Constitucional .....	92
IV. Principales temas a considerar .....	92
A. Prohibición de legislar en beneficio propio .....	92
B. Prerrogativas parlamentarias .....	95
C. Incompatibilidades y prohibiciones .....	103
D. Financiamiento de las campañas .....	107
E. Tráfico de influencias .....	110
F. El uso de los bienes públicos .....	111
G. El nepotismo .....	112
H. El trato con los subalternos.....	113
V. Conclusiones y recomendaciones .....	114
A.Revisión del ordenamiento vigente .....	115
B. Otras acciones recomendables .....	116
Sección 2. Ética Parlamentaria en El Salvador .....	119
<i>Ileana Rogel</i>	
I. Introducción .....	119
II. Compilación de la legislación vigente vinculada a la ética parlamentaria.....	122
A. La Constitución Política.....	122
B. Derechos y deberes de los parlamentarios establecidos en el Reglamento interno de la Asamblea Legislativa .....	124
C. El Código Penal .....	126
III. Regulaciones de los negocios del Estado y sujetos que intervienen.....	131
IV. El artículo 125 de la Constitución Nacional, base jurídica para determinar el campo de acción de los parlamentarios.....	134
V. Corrupción política, sobornos y tráfico de influencias .....	137

VI. Principales problemas y vacíos en el campo de la ética y recomendaciones para su mejoramiento .....	139
VII.A manera de conclusión .....	148
Sección 3. Ética Parlamentaria en Guatemala .....	151
<i>Jorge Mario García Laguardia</i>	
I. Marco conceptual.....	151
A. Ética y política.....	151
B. La corrupción pública. Ética del servicio .....	154
C. Anomia. Crisis de valores .....	159
D. Crisis de partidos políticos, crisis de representación, dinero y política .....	161
II. Marco jurídico.....	167
A. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que entró en vigencia de conformidad con el artículo 21 transitorio, el 14 de enero de 1986 .....	167
B. Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94.....	174
C. Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto 1126 .....	175
D. Ley de Probidad y Responsabilidades de funcionarios y empleados públicos. Decreto 8-97.....	176
E. Otras leyes .....	177
III. Conclusiones y recomendaciones .....	177
Sección 4. Ética Parlamentaria en Honduras .....	181
<i>Luz Ernestina Mejía</i>	
I. Introducción .....	181
II. Las funciones del Congreso Nacional.....	183
III. Limitaciones a la formación parlamentaria .....	187
A. Limitaciones constitucionales.....	187
B. Limitaciones por razón de la naturaleza .....	188
C. Limitaciones por razón de los Derechos Humanos ..	188
D. Limitaciones por los derechos adquiridos.....	188
E. Limitaciones por razón de legalidad .....	188
F. Limitaciones por razón de ética .....	189
III. Ética parlamentaria .....	189
A. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas .....	189

B. Código Penal .....	196
C. Constitución de la República .....	197
D. Ley de Probidad Administrativa .....	201
E. Ley de la Contraloría de la República.....	202
F. Reglamento Interior del Congreso Nacional.....	204
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	206
Sección 5. Ética Parlamentaria en Nicaragua .....	209
<i>Jorge Samper</i>	
I. Introducción .....	209
II. Las reformas a la Constitución Política como fundamento de una nueva concepción del poder público .....	211
III. Disposiciones de orden constitucional .....	213
IV. La ley electoral.....	216
V. Disposiciones legales contenidas en leyes ordinarias ...	218
A. Ley de Integridad moral de los funcionarios y empleados públicos.....	220
B. Disposiciones del Derecho común .....	220
C. La Ley de Contrataciones administrativas.....	222
D. El Estatuto y Reglamento de la Asamblea Nacional.	222
VI. Conclusiones .....	224
VII. Recomendaciones.....	225
Sección 6. Ética Parlamentaria en Panamá.....	227
<i>Andrés Wong Pimentel</i>	
I. Introducción .....	227
II. Funcionamiento del órgano legislativo .....	229
A. Requisitos para ser legislador .....	230
B. Incompatibilidades .....	231
C. Inhabilidades.....	232
D. La inmunidad parlamentaria .....	233
III. Tipificación de algunos actos de corrupción en el Código Penal .....	235
IV. La revocatoria de mandato .....	236
V. Procesos electorales .....	238
VI. Financiamiento de campañas políticas .....	239
VII. El proyecto de código de ética parlamentaria.....	241

A. Ámbito de aplicación.....	241
B. Filosofía y valores .....	241
C. Deberes .....	242
D. Prohibiciones .....	246
VIII. La comisión de ética y honor parlamentario .....	248
A. Procedimiento .....	249
B. Impedimento y recusación.....	250
C. Apelación .....	251
D. Sanciones .....	251
IX. Conclusiones .....	252
Sección 7. Etica Parlamentaria en República Dominicana ..	255
<i>Abigail Cruz Infante</i>	
I. Introducción .....	255
II. Definición y precisión .....	259
III. Ética parlamentaria: su vigencia y alcances .....	262
A. Objeto .....	263
B. Características .....	263
C. Deber ético parlamentario .....	264
IV. Responsabilidad parlamentaria.....	265
V. Base normativa .....	265
VI. El control de la corrupción y el fraude .....	272
VII. Conflictos de intereses .....	274
<b>TERCERA PARTE. ANALISIS COMPARATIVO .....</b>	<b>279</b>
<i>Delia Ferreira Rubio</i>	
<b>ANEXO: NOTAS CURRICULARES</b>	
<b>DE LOS AUTORES DE LOS ENSAYOS .....</b>	<b>293</b>

## PRESENTACIÓN

Una de las grandes críticas a los sistemas políticos democráticos radica en una suerte de régimen de impunidad que conllevan los cargos de representación. Reiterados han sido los casos de corrupción en la función pública, pero más aún los ejemplos de gestiones que no responden a las expectativas generadas o programas prometidos durante las contiendas electorales, con el consecuente desencanto de la ciudadanía que reacciona contra la política y las instituciones democráticas. Es imperioso por lo tanto que las personas que detentan el poder público en un régimen democrático asimilen valores y normas éticas en su quehacer diario.

Democracia y vigencia de los derechos humanos corren paralelas, pero no basta que un régimen se apoye en la democracia representativa para que solvente su compromiso con la persona humana. Hay elementos esenciales para que la ecuación se complete: el papel del Derecho, de la justicia y de la integridad y honestidad en la función pública para reforzar la legitimidad del sistema.

La confianza en el Derecho es un necesario punto de partida para quienes hemos creído en la vigencia de un trabajo educativo en derechos humanos. Ha sido necesario señalar, una y otra vez, la necesidad de acudir a la jurisdicción interna en casos de violaciones a los derechos humanos y mostrar que si la justicia interna falla o es insuficiente, cabe la posibilidad de recurrir a los órganos del sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Alentar esa esperanza ha sido una prédica constante del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, como institución educativa, tratando de superar las frustraciones de víctimas y reclamantes ante las cuotas de impunidad, demostrando la amplitud para el acceso al sistema interamericano y eliminando el prejuicio de que la vía jurídica (y judicial) es tan sólo una pérdida de tiempo y de esfuerzo fútil.

El IIDH también ha apostado al fortalecimiento de los sistemas de justicia, creyendo en éste un derivado de las normas mismas del De-

recho Internacional y Constitucional de los Derechos Humanos. Por eso, hemos ensayado diversos caminos y aproximaciones a la dimensión judicial: de la justicia local, a la justicia penal y a la justicia constitucional; de la resolución alterna de conflictos a los estudios sobre la práctica de la justicia indígena; de la justicia electoral a la afirmación de la democracia.

Desafortunadamente, en muchos de nuestros países ni la democracia es democrática ni la justicia es justa. Convencidos de que la democracia se nutre con más democracia y que la justicia nutre a los derechos humanos, el trabajo del IIDH comprende la premisa fundamental de seguir luchando por hacer del acceso a la justicia, de la educación promotora de la tolerancia y de la participación plena de todos en la democracia, metas concretas que midan el progreso efectivo de nuestros pueblos hacia una sociedad más equitativa y más justa.

Pero el camino hacia una sociedad más equitativa y justa resultaría infructuoso sin probidad e integridad en la función pública. El ideal democrático basado en una cultura política permeada de valores de tolerancia, respeto, libertad y solidaridad debe ir acompañado también de valores éticos y morales que le den confianza a la ciudadanía en sus instituciones y por ende legitimidad.

En la mayor parte de los países de América Latina no existe una sólida cultura parlamentaria. El desprestigio de los diputados y de los poderes legislativos, los niveles de corrupción, la dictadura, la violencia, la injusticia y la transgresión sistemática de los derechos fundamentales han impedido el desarrollo de una verdadera cultura parlamentaria que propicie fácilmente el diálogo y los acuerdos sectoriales, que genere un control político adecuado y que sirva de contrapeso a las excesivas prerrogativas del Poder Ejecutivo.

El IIDH, por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL y en asocio con la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos UPD/OEA aspira a que esta publicación se constituya en una herramienta útil para fortalecer las políticas y regulaciones existentes en materia de ética parlamentaria e identificar las restricciones y lagunas legales en los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana. Esperamos también que este imperioso análisis y estudio de las normas éticas coadyuve en la promoción de valores de dignidad, integridad y justicia en el quehacer público y en el fortalecimiento de una cultura parlamentaria eficaz y responsable.

Roberto Cuéllar M.  
DIRECTOR EJECUTIVO  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

## PRÓLOGO

### ELEMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

*Rubén M. Perina*

#### La Necesidad de Fortalecer el Poder Legislativo

El Poder Legislativo tiene un papel preponderante en la democracia, particularmente en lo que respecta a *la separación, el equilibrio y el compartir del poder político*. Principios fundamentales de la democracia representativa. Por su papel central en la democracia representativa, el fortalecimiento del poder legislativo es una tarea impostergable y debe ser un compromiso permanente de los partidos políticos y de las instituciones que promueven la democracia.

De ahí que el fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa requieren de un poder legislativo sólido, capaz de cumplir a cabalidad con sus funciones y competencias o responsabilidades constitucionales: especialmente las de representar genuinamente a la ciudadanía, legislar rigurosamente y fiscalizar adecuadamente los otros poderes del Estado.

Sin embargo, y a pesar de los avances que se han hecho en términos de modernización legislativa, hoy día todavía nos encontramos con una *problemática del Poder Legislativo* en América

Latina que pasa por una percepción, acertada o no, de que la Institución no cumple cabalmente con esas funciones; de que es excesivamente costosa; de que carece de credibilidad y de legitimidad; y de que se requiere hacer esfuerzos para fortalecer su papel en el sistema político y sus funciones y para revertir esa percepción negativa.

### **El Papel de la UPD/OEA en el Fortalecimiento del Poder Legislativo**

Por mandatos específicos de los cuerpos gobernantes y de la Cumbre de las Américas, el *objetivo* de la UPD es colaborar con legislaturas estatales, nacionales y con los parlamentos regionales *en sus propios esfuerzos de cooperación parlamentaria y modernización y fortalecimiento del poder legislativo*.

La UPD, por medio de su PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES LEGISLATIVAS (PAFIL), desde 1994, ha venido enfocando y trabajando la problemática de la modernización parlamentaria principalmente desde la perspectiva regional y ahora espera hacerlo también desde la perspectiva nacional.

a) PERSPECTIVA REGIONAL. Las actividades de carácter regional son una forma de responder a problemas que conllevan la interdependencia y la globalización, que son comunes a casi todos los países del hemisferio, y que para enfrentarlos se requiere la cooperación, el intercambio de experiencias y conocimientos y un mínimo de coordinación. Estos problemas o desafíos (la corrupción, la fragilidad institucional, el narcotráfico, el deterioro ambiental, la deuda externa, la pobreza) se han denominado INTERMÉTICOS, porque son parte internacionales y parte domésticos. *Y en esto el Poder Legislativo* tiene y debe jugar un papel cada vez más activo e importante, por su centralidad en el sistema político democrático.

En ese contexto, el Programa de la UPD se ha constituido en un punto de referencia sobre temas relacionados a la cooperación parlamentaria y a la modernización legislativa y en un espacio de encuentro de especialistas, periodistas parlamentarios, legisladores y estudiosos, habiéndose generado de esta manera

también redes de contacto y trabajo permanente en torno a dichos temas.

Se entiende, sin embargo, que la actividad regional no debe desplazar ni sustituir el trabajo de los proyectos nacionales de modernización legislativa. Los proyectos de fortalecimiento institucional que se están desarrollando en cada país, son la base para comparar y contrastar la experiencias de los distintos países, y para generar nuevos conocimientos y nuevas prácticas de modernización y desarrollo legislativo, que luego pueden ser compartidas entre los diversos congresos de la región.

Los esfuerzos regionales además contribuyen a impulsar y darle vida a la cooperación interparlamentaria y a articular, más ordenada y sistemáticamente, la armonización legislativa que se requiere para dar respuesta adecuada a las amenazas y desafíos INTERMÉTICOS. Pero cabe destacar que este trabajo *regional* es esencialmente de mediano plazo, cualitativo y catalítico o generador de nuevos conocimientos y nuevas prácticas legislativas, así como de nuevos recursos humanos especializados en la materia.

Operativamente, el apoyo de la UPD para las actividades regionales, se realiza a través de actividades como: 1) *Investigaciones y Publicaciones para generar* nuevos conocimientos y mejores prácticas este es el caso de la presente publicación). 2) *Foros y Seminarios* regionales para intercambiar experiencias e información sobre modernización legislativa, y para concertar políticas de cooperación interparlamentaria. 3) Cursos regionales para la capacitación de jóvenes líderes y expertos en asuntos legislativos. 4) *Asesoramiento técnico* para la modernización legislativa. Y 5) apoyo para la conformación de *redes electrónicas* de información y cooperación legislativa.

Para este trabajo el PAFIL *ha contado con la importante colaboración y el apoyo* de instituciones académicas y legislativas regionales comprometidas con la promoción de los estudios legislativos y la modernización legislativa, como son en la *Región Andina*, el Centro de Estudios Legislativos (CADEL) del Parlamento Andino, y la Universidad Javeriana de Colombia. *En la*

región del Mercosur, La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC); el Programa de Estudios Legislativos del CLAEH en Uruguay; la Universidad Americana de Asunción, La Universidad Di Tella, de Argentina; la Universidad de Brasilia. Y en Centroamérica, las universidades Rafael Landívar de Guatemala, Latina de Costa Rica, Católica Madre y Maestra de la República Dominicana; el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP); el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos (ICEL) del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL); el Parlamento Centroamericano; y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).<sup>1</sup>

b) PERSPECTIVA NACIONAL. Por otro lado, entre 1980 y 2000, Legislaturas nacionales como las de Uruguay, Chile, Paraguay, Bra-

1 Esta experiencia se refleja en algunas publicaciones del PAFIL como las siguientes: Programa de Apoyo a las Instituciones Legislativas. Washington, D.C: UPD-OEA, 2000. Técnica Legislativa en los Parlamentos de Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: UPD/OEA e IIDH/CAPEL, 2000. Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: UPD/OEA e IIDH/CAPEL, 2000. Mercosur: El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración. Compiladora Beatriz Grosso y Alejandra Svetas. Buenos Aires, Argentina: UPD/OEA, 2000. Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL y UPD-OEA, 2000. Mercosur y Parlamentos: El Rol de los Congresos en la Democracia y la Integración. Compiladores, Gerardo Caetano y Rubén M. Perina. Montevideo, Uruguay: CLAEH Y UPD-OEA, 2000. Sistemas Electorales en los Países Andinos. Compilador, Fernando Tuesta. Bogotá: Parlamento Andino y UPD-OEA, 1999. Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana, Guatemala. Compilador, Ronny Rodríguez. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL y UPD-OEA, 1999. Parlamento y Democracia: Las Asesorías Legislativas en América Latina. Santiago de Chile: Programa de Asesoría Legislativa de la Corporación 2000 y UPD-OEA, 1998. Congresos y Democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y Estrategias. Compiladores, Arlene Tickner y Oscar Mejía Quintana. Bogotá: Universidad de los Andes y UPD-OEA, 1997. Fortalecimiento del Poder Legislativo. Compilador, Luciano Leiva. Santa Fe, Argentina: Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL), 1997. Poder Legislativo en el Cono Sur. Compiladores, Esteban Carrizosa, y Alejandro Vial. Asunción, Paraguay: Cámara de Diputados, Centro de Estudios Democráticos, y UPD-OEA, 1994.

sil, Perú, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, entre otros, llevaron a cabo programas de modernización legislativa con un énfasis en el mejoramiento de la administración, la gestión y la organización legislativa, que no fue, sin embargo, acompañada debidamente de estrategias integrales de cambio y fortalecimiento político e institucional de los Poderes Legislativos.

No hubo en esos años, “un compromiso político con la modernización legislativa”, sino un interés muy particular por obtener insumos para la modernización de la GESTIÓN PARLAMENTARIA, incluyendo administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico y jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas, e infraestructura, entre otros. Esta experiencia la hemos denominado “LA MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA DE LA PRIMERA GENERACIÓN”.

Esta experiencia de más de una década de esfuerzos nacionales ciertamente ha contribuido a mejorar las condiciones organizativas de numerosos Congresos nacionales, pero a pesar de ello, algunos de éstos todavía siguen siendo cuestionados y percibidos como irrelevantes, escasamente representativos y altamente subordinados al Poder Ejecutivo.

### Una Nueva Agenda Integral de Modernización Legislativa: La Segunda Generación de Reformas

El trabajo realizado en los últimos años por el PAFIL (investigaciones, foros, cursos) ha puesto en evidencia la necesidad e importancia de abordar la modernización legislativa de manera más amplia, más integral, que la utilizada hasta ahora en los proyectos nacionales (i.e., MODERNIZACIÓN DE LA PRIMERA GENERACIÓN). Esta experiencia del PAFIL ha generado una serie de nuevos conocimientos que constituyen el sustento técnico para avanzar y profundizar en la modernización legislativa con nuevos programas integrales, que enfatizan y promuevan aspectos sustantivos, institucionales y políticos y que llamamos “LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA DE LA SEGUNDA GENERACIÓN”.

Esta nueva agenda centraliza los esfuerzos no tanto en la gestión y la organización de los poderes legislativos, sino más bien en los aspectos institucionales y políticos; pero apunta también a subsanar, simultáneamente, dos tipos de problemas de la institución legislativa: unos endógenos y otros exógenos. A lo interno es necesario enfrentar los principales problemas y dificultades que todavía afectan la labor parlamentaria y que no pudieron ser superados durante la primera generación de reformas, que obstaculiza todavía un eficiente desempeño y que ocasionan cuestionamientos de ciudadanía, en términos de lentitud, falta de respuestas oportunas y legislación inadecuada. Los problemas exógenos, o sea las deficiencias de orden institucional y político, son mucho mayores, de mayor profundidad y, por supuesto, de mayor dificultad para superarlos; y son justamente los que no resueltos producen una pérdida de confianza en la institución y una reacción antipolítica.

Gracias a la creación de la AGENCIA INTERAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO, la OEA también podrá ofrecer asistencia técnica y financiamiento reembolsable para proyectos integrales nacionales de modernización legislativa, tanto a nivel nacional como provincial o estadual. En este nuevo contexto la UPD podrá ofrecer su asistencia técnica para el desarrollo de diagnósticos parlamentarios y el diseño de proyectos integrales de modernización legislativa, así como para coordinar y supervisar su implementación.

Para avanzar de forma segura en esta nueva etapa de la modernización parlamentaria, todo poder legislativo debe desarrollar previamente un diagnóstico integral, como requisito fundamental para garantizar la legitimidad del proceso modernizador y para precisar los componentes, prioridades y énfasis institucionales y políticos, recursos humanos y económicos, así como el período y cronograma de ejecución. Este deberá contemplar tanto los aspectos de carácter político-institucional, como los relativos al apoyo técnico y administrativo. El resultado del diagnóstico será una sistematización de deficiencias y limitaciones, por una parte, y una ruta crítica o programa de trabajo para mejorar o subsanar las deficiencias identificadas.

De todas maneras, es posible afirmar que un programa integral de modernización legislativa no puede dejar de contemplar componentes o áreas SUBSTANTIVAS que tienen que ver más directamente con el desarrollo institucional y político, como son, entre otras: 1) Los Sistemas de Elección Parlamentaria; 2) La relación con la Sociedad Civil; 3) El Papel de los Partidos Políticos en los Parlamentos; 4) Las Relaciones del Poder Legislativo con los Medios de Comunicación; 5) Las Funciones Políticas (representación y fiscalización); 6) El Papel del Poder Legislativo en el Tratamiento Presupuestario; y 7) Las Relaciones del Poder Legislativo con las Demás Instituciones del Estado.

Dicho programa también debe asegurar que la modernización de cada componente mencionado esté acompañada de reformas en la siguiente dirección: a) la creación de nuevas técnicas, manuales y metodologías parlamentarias que favorezcan su desarrollo (e.g., técnicas para elaborar la ley, para la investigación parlamentaria, para el control político y para la fiscalización); b) el desarrollo de sistemas de asesoría especializada (para la elaboración de la ley, para el control, la fiscalización, y la representación política, entre otras); c) el establecimiento de programas de capacitación especializada; y d) y la presencia de apoyos técnico - administrativos a partir de novedosos centros de documentación parlamentaria, sistemas de información específicos y acceso a redes e información internacional.

Finalmente, un programa integral, debe tener en cuenta que la modernización legislativa depende en última instancia del predominio o no de una cultura política democrática al interior de la institución. Y por ello, el tratamiento de cada uno de los componentes mencionados arriba debe estar acompañados con esfuerzos para promover el desarrollo de una nueva cultura parlamentaria verdaderamente democrática, que incluya una especial atención al fortalecimiento de valores y prácticas democráticas en el seno parlamentario, como la probidad y la ética, el respeto por las minorías y el pluralismo político, la negociación y solución política de conflictos y la rendición y petición de cuentas, entre otros.

Este particular énfasis integral complementa el abordaje organizativo y de gestión parlamentaria usado tradicionalmente para proyectos nacionales, constituyendo un esquema más completo, más adecuado para la modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo.

*Rubén M. Perina,*  
*Coordinador Area de Fortalecimiento Institucional de la UPD/OEA*

*Ronny Rodríguez,*  
*Especialista de la UPD/OEA*

*Marcelo Alvarez*  
*Especialista de la UPD/OEA*

## INTRODUCCIÓN

*Ronny Rodríguez Chang, Editor*

La ética, como estudio de los valores de una sociedad, de una institución o de un individuo, y la moral, en tanto actitud ante esos valores, así como sus transgresiones, reflejadas usualmente en actos de corrupción, son temas de estudio, reflexión y análisis obligado al abordar la reforma de las instituciones democráticas y su gerenciamiento político. Tareas a las que está dedicado en buena medida el esfuerzo de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA).

Es también un imperativo y un desafío para los actores de la política en sus procesos de búsqueda y de ejercicio del poder y para quienes, como la UPD/OEA, colaboran con su desarrollo y mejoramiento. De manera que la actividad política, los procesos de reforma política y los de modernización institucional deben considerar los aspectos de la ética política, de la ética de la función pública y de la ética del funcionario público.

Sin embargo, es una realidad, demostrada en los estudios de opinión<sup>1</sup>, que la corrupción es una de las prácticas más comunes y generalizadas que tiene efectos perniciosos y devastadores que llegan a dificultar la salud moral de los pueblos y a re-

---

<sup>1</sup> La Doctora Delia Matilde Ferreira, autora del “*Marco Teórico sobre Ética Parlamentaria*” que se incluye en esta publicación, desarrolla en forma extensa y bien fundamentada la crisis de confianza en los congresos.

presentar un poderoso obstáculo para mantener la paz y la armonía social. Es un mal mundial que no tiene fronteras, en el que intervienen fuertes intereses políticos y económicos. Afecta a la democracia y a sus instituciones, al Parlamento, la educación y la cultura, la seguridad, la salud, el medio ambiente, la soberanía nacional, la familia, la sociedad, al Estado y al individuo como ser humano. Afecta también el sistema de valores, la ética y la moral de la sociedad, tanto en lo coyuntural, como en lo estructural. Es entonces un problema de Estado y la sociedad exige para su combate una política nacional y, por supuesto, una posición beligerante de las instituciones políticas.

Por estas razones, el análisis del fenómeno de la corrupción debe constituir actualmente una de principales ocupaciones de políticos, legisladores, representantes de medios de comunicación, universidades, profesionales y ciudadanos. En los discursos políticos y en toda actividad pública o privada, la reflexión sobre la corrupción pública y, especialmente, la parlamentaria, debe ser tema obligatorio.

La corrupción se presenta en cosas sencillas y en acciones grandes, tiene que ver con el uso debido e indebido de las leyes y con el cumplimiento e incumplimiento de deberes, se da tanto en la actividad privada, como en la pública; puede involucrar beneficios o compensaciones económicas o de cualquier naturaleza o por el contrario, representar amenazas diversas; puede provenir de un ciudadano o de un funcionario; puede cometerse por acción o por omisión; puede significar dádivas por servicios cumplidos o por cumplir. Es una deformación humana que se da con igual intensidad en el sector público, como en las organizaciones sindicales, solidaristas, cooperativistas, políticas, profesionales y gremiales y sus límites dependen de las leyes y el marco cultural de cada organización o comunidad.

La corrupción es entonces una especie de virus que cuando penetra el cuerpo social e institucional lo contamina de tal forma que debilita los valores y actitudes positivas, para dar paso a los antivalores y con ellos al caos y a la anarquía social. Dentro de sus más importantes aliados destacan el materialismo, la riqueza sin esfuerzo, el silencio cómplice y la indiferencia de

las mayorías, cuya desidia facilita su crecimiento y ramificación.

Los parlamentos y los parlamentarios de Centroamérica y República Dominicana no escapan a esta flagelo. Son señalados en las encuestas de opinión ciudadana con importantes índices de corrupción que contribuye a aumentar el desprestigio de la Institución. Las causas de los problemas de corrupción en los poderes legislativos son múltiples, pero una importante es el desconocimiento sobre las normas éticas que son consustanciales al trabajo parlamentario.

No obstante, a pesar de la gran penetración de este fenómeno social, es seguro afirmar que son más los ciudadanos honestos que los corruptos. Pero, debemos de aceptar que lamentablemente la guerra no es pareja, pues mientras los corruptos desarrollan impresionantes estrategias y generalmente cuentan con poder económico y político, por el contrario y con mucha frecuencia, los honestos son pasivos, sometidos a grandes limitaciones y carentes de instrumentos idóneos para enfrentar una lucha de las dimensiones que plantean los que acostumbran realizar actos corruptos.

Pero, es indiscutible que las consecuencias de la corrupción son impredecibles y afectan todas las facetas de la vida humana, siendo así que los costos sociales, tanto en el sector público e institucional, especialmente en el parlamentario, como en la actividad privada, son elevados y considerables.

Para contrarrestar y limitar de alguna manera los actos de corrupción, la mayoría de los gobiernos poseen una política de ética pública que sirve como instrumento político en la lucha contra la corrupción y aumentar los niveles de gobernabilidad. La ética del servicio público es un sistema conceptual ampliamente desarrollado hoy día y aplicado en la mayoría de los países, ya sea formulado en términos de derecho positivo (códigos y leyes) o simplemente por costumbre (uso con fuerza legal)<sup>2</sup>.

2 Sobre el tema, véase estudio *Ética en la función pública*, PRODEL, San José, Costa Rica, 1996.

Esta política de ética pública y las regulaciones generales alcanzan en la mayoría de los casos a los legisladores y congresistas en tanto funcionarios públicos. Pero no es clara una regulación sobre la ética parlamentaria exclusivamente. Muy pocos países, como Chile, Ecuador y Estados Unidos, han aprobado códigos de ética parlamentaria y en muchos otros esta preocupación por los excesos de corrupción y las transgresiones éticas la agenda parlamentaria contiene proyectos de códigos de ética parlamentaria, o reformas a los reglamentos y estatutos parlamentarios que incluyen componentes de ética, como es el caso de Panamá, Costa Rica y Honduras, pero la probabilidad de su aprobación es todavía limitada.

En el caso de los legisladores el comportamiento ético está íntimamente relacionado con la responsabilidad que le ha sido asignada por los ciudadanos. Precisamente el acto de delegación popular en el legislador lo hace responsable ante sus electores. A la vez que la elección popular brinda al representante la autoridad de legislar en favor de los intereses comunes de los ciudadanos y electores, su labor debe estar inspirada en el respeto de los valores fundamentales de la sociedad, de manera que su autoridad no implica inmunidad frente a estos valores.

Por ello es inevitable que surja un conflicto entre los intereses de la colectividad y los intereses personales del legislador. Pero lo grave es que no exista usualmente un procedimiento para dirimir este conflicto de intereses dentro de los propios parlamentos. Es éste el propósito de los códigos de ética: definir una serie de reglas de conducta que tienen como finalidad aclarar las eventuales dudas que el parlamentario pueda tener sobre la procedencia o no de una conducta desde el punto de vista de bueno y malo, es decir desde el punto de vista moral. Como la moral profesional es diferente a la privada, esas dudas suelen ser muy comunes.

Por ejemplo, una de las causas que derivaron en los casos de corrupción en el parlamento británico fue la falta de una formulación clara de los estándares de conducta que debían seguir los legisladores: “las reglas acerca de qué es correcto y qué no lo es, derivadas de las resoluciones de la Cámara de

tiempo en tiempo, no están recopiladas y accesibles a los Miembros del Parlamento,... los nuevos parlamentarios no reciben ningún tipo de programa de entrenamiento o instrucción que les informe sobre su función constitucional y los estándares de conducta que de ellos se esperan”. En síntesis, algunos parlamentarios no sabían lo que es correcto o incorrecto.

Por eso la ética parlamentaria trata de sentar los parámetros adecuados para la decisión. Comienza por señalar los valores fundamentales del servicio. En primer término, el más importante, la consecución del bien común. Junto a él, otros valores orientadores de la acción pública son la lealtad, la eficiencia, la probidad y la responsabilidad. Igualmente, estos códigos de ética regulan un procedimiento transparente para discutir y resolver los conflictos de intereses que ocurren en el ámbito legislativo, así como sancionar los actos de los legisladores contrarios a los valores morales sociales. Se trata de evitar la desviación de las funciones parlamentarias a favor del beneficio económico personal o de los partidos políticos, o de sus familiares o amigos.

Algunos de estos códigos señalan, además, una serie de deberes y prohibiciones del servidor. Entre los deberes aparecen: confidencialidad, imparcialidad y objetividad. Entre las prohibiciones destacan la de usar indebidamente los recursos públicos, el uso del poder oficial para beneficio propio y la de recibir obsequios o recompensas por el ejercicio de un acto propio de la función.

Finalmente, la ética parlamentaria se ocupa también de algunos temas concretos relacionados con áreas de la acción pública que son especialmente vulnerables a los actos de corrupción. Ellos son: los conflictos de intereses, la información financiera de los funcionarios, el problema de la relación entre parlamento y empresa privada (negocios del Estado) y el problema de la llamada “puerta giratoria” (Se refiere al uso de información privilegiada de carácter secreto o confidencial por parte de funcionarios que dejan la función pública y pasan a servir al sector privado).

El debate público, abierto y directo sobre estos temas fortalece a la democracia y la función de los representantes populares, sobre todo porque los Parlamentos constituyen espacios para el debate político público y es allí en donde deben discutirse las transgresiones a las normas éticas. Contribuir académicamente con ese debate es el objetivo de esta publicación.

Es cierto que los legisladores interactúan con los ciudadanos representados. Sin embargo las inmunidades propias y necesarias para el ejercicio independiente de la función legislativa, son confundidas a menudo con la total inmunidad del representante frente a la ley y frente las reglas morales de la sociedad y esto es la causa de frecuentes desviaciones que minan la credibilidad institucional de los parlamentos y de los legisladores.

El desprestigio y la acentuada crisis de credibilidad de los Parlamentos y de los legisladores, constituye una reacción de la comunidad frente a los conflictos de intereses, que alejan al parlamento de su función de centro de discusión y de debate político.

Justamente, identificar las políticas y las regulaciones existentes en materia de ética parlamentaria en los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana, sus alcances, vacíos y limitaciones es la tarea que nos hemos propuesto la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización los Estados Americanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el desarrollo de los estudios nacionales y el análisis comparativo que completan esta publicación. De esta manera agregamos un toma más a la Serie Parlamentos y Democracia, que impulsa la UPD/OEA.

Si bien hay valores fundamentales que suelen ser recogidos como normas de conducta universal, los valores de carácter institucional de los parlamentos, que interesan al presente estudio, varían sustancialmente entre un país y otro, aún en países vecinos como los centroamericanos.

El tema, amén de fundamental, es complejo y vasto. El problema de la ética parlamentaria debe ser abordado entonces con especial atención a las características particulares de cada país, no sólo en lo referido al diseño institucional, sino también al sistema económico y a las tradiciones culturales de la sociedad<sup>3</sup>. Un ejemplo interesante en este sentido es el del Parlamento de Dinamarca caracterizado por la adhesión de los parlamentarios a un conjunto de principios que ponen *el acento en la modestia y la confianza recíproca*, y que han creado, con el tiempo, una particular cultura parlamentaria<sup>4</sup>.

Las normas y soluciones pensadas para un país, pueden no ser razonables en otros. Por ejemplo, en sociedades caracterizadas por una gran anomia, el dictado de códigos de ética o la creación de oficinas de ética sólo contribuirá a aumentar la el conflicto legislativo y la burocracia. En este contexto el compromiso de la sociedad civil deberá ser mucho más militante que en aquellas sociedades en que la norma conserva un valor directivo de la conducta. El análisis de los casos particulares de América Central y República Dominicana incluidos en el estudio comparado que abordamos debe atender especialmente a esta cuestión.

Finalmente, debemos tener presente que los legisladores son parte y producto de la sociedad en que vivimos. Tiene razón López Calera al afirmar que no se debe caer en la simpleza de "satanizar" la política. "La corrupción política, aunque tenga sus especificidades, no es consecuencia de que los políticos son un grupo de degenerados que vienen de un planeta malvado"<sup>5</sup>.

3 Ver para el caso de las legislaturas de los diversos estados de los EEUU, Rosenthal, A.: *Legislative Life*, Harper & Row, New York, 1981, en esp. Cap. 6, p. 111-128.

4 Sobre el particular, Christensen, J.: «*Better than their reputation: danish politicians and the absence of sleaze*», en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N°. 4, pp. 649-662.

5 López Calera, N.: «*Corrupción, ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción política*», en Laporta, F. y Alvarez, S. (comp.): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid, 1997, p.129.

Este tiene que ver con un tema más grande: la importancia de la política y de sus instituciones. La recreación de un consenso ético entre los políticos, el restablecimiento de reglas de conducta que restrinjan o eliminen la posibilidad de conductas corruptas, la penalización efectiva de la corrupción y la transparencia sobre los intereses y patrimonios de los gobernantes serán mecanismos más eficaces para recuperar la confianza de la gente en sus representantes.

Estos desafíos serán necesariamente de naturaleza ética. Hasta ahora, la ética en cuanto a reflexión relativa al comportamiento moral del hombre, casi siempre ha llegado demasiado tarde. Con mucha frecuencia, la pregunta sobre lo bueno y lo malo ha surgido después de que han ocurrido los hechos. El futuro va a requerir algo decisivo: la reflexión sobre lo que es lícito, tiene que preceder a la realización de lo que es factible. Pese a sus condicionamientos socioculturales, la ética no debería limitarse a hacer una reflexión sobre la crisis que ha quedado mirando constantemente el camino que deja atrás. En medio de unos pronósticos de crisis que siempre cuentan lo peor, la ética debería contribuir a una profilaxis de la crisis. Necesitamos, como lo sostienen muchos analistas de la ética, una ética preventiva y ésta no debería limitarse al ámbito económico y social solamente, sino que tendrá que establecer sus prioridades y preferencias también en campos tan decisivos como la política.

## **PRIMERA PARTE**

### **MARCO TEÓRICO**

*Delia Matilde Ferreira Rubio*

**TERCERA PARTE**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO**

*Delia Matilde Ferreira Rubio*

# ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESTUDIOS DE CASO

*Delia Matilde Ferreira Rubio\**

## INTRODUCCIÓN

Los estudios de caso que anteceden ponen de relieve la preocupación por la corrupción que, con variedad de grados y matices, afecta la vida política en los países de la región. Los autores califican la corrupción política, en sus respectivos países, como “alarmante”, “agobiante”, “dramática”.

Diffícilmente se pueda revertir esta situación si la sociedad civil mantiene la paradójica conducta de reclamar honestidad a los políticos, mientras considera “tonto a quien no se enriquece en el gobierno” –como sostiene Luz Mejía–, o mientras apaña la corrupción política con frases como “roban pero hacen”, frecuentemente escuchada en Argentina. El problema de la corrupción política se vincula con la ausencia de un consenso ético básico en la sociedad, fenómeno que está relacionado con la anomia que aqueja a las sociedades latinoamericanas, como señala García Laguardia. En ese marco de anomia general es

---

\* Co-directora del Centro de Estudios para Políticas Pública Aplicadas - CEPPA-, Buenos Aires, Argentina. Asesora del Senado de la Nación. Ex-Asesora de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex-Asesora de la Cámara de Diputados de la Nación.

menester no centrar las estrategias de cambio en el dictado de nuevas normas y códigos de ética; las normas por sí solas no cambian la realidad. La educación, la transparencia y la participación son herramientas indispensables en la tarea de recreación de consensos éticos y lucha contra la corrupción.

Otra característica común del escenario político en la región es la creciente crisis de representación que afecta a los dirigentes políticos y, en especial, a los legisladores. El congreso es una de las instituciones que menos confianza genera en los ciudadanos. La historia institucional de algunos países, con sucesivas interrupciones de los gobiernos democráticos, ha acentuado el subdesarrollo institucional del parlamento. Tal el caso de la República Dominicana donde –como sostiene Cruz Infante– “no ha existido una sólida cultura parlamentaria. La función legislativa se ha ejercido como una función supletoria del activismo político y no como el ejercicio claro de una representación fundamental para el funcionamiento del poder del Estado”. Una de las tareas indispensables para la consolidación de las instituciones democráticas en la región es, a nuestro juicio, la recuperación del prestigio de las asambleas legislativas, a través de la recreación del vínculo representativo y de la modernización de los procesos parlamentarios con el objeto de mejorar el rendimiento de la institución.

Los ensayos sobre los casos nacionales adoptan una perspectiva muy amplia, abarcativa de interesantes aspectos de la vida política e institucional. Si bien es cierto que todos los temas están relacionados no nos detendremos en temas como la nominación de candidatos, los sistemas electorales, las campañas o el financiamiento de los partidos, sino que centraremos nuestra atención en aquellos aspectos directamente vinculados a la ética parlamentaria.

### **Similitudes y diferencias entre los marcos jurídicos**

En el capítulo inicial, nos referimos al proceso de juridización de las normas éticas que orientan la conducta de los parlamentarios. Este proceso se ha dado en distinto grado en los países

de la región. Así, en países como Panamá se ha avanzado incluso hasta la elaboración de un proyecto de código de ética parlamentaria, mientras que en la República Dominicana el marco normativo es mínimo y no responde a los *standards* contemporáneos por evitar los conflictos de interés y transparentar el accionar de los legisladores.

En la mayoría de los países de la región existen normas referidas a los funcionarios públicos en general, en la doble perspectiva preventiva y de criminalización. En el primer grupo cabe mencionar las normas relacionadas con la obligación de presentar declaraciones juradas sobre el patrimonio del funcionario. En lo relativo a la penalización de conductas tipificadas como ilícitos, la mayoría de los países sanciona el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito y algunas otras formas de violación de los deberes del funcionario público.

En el capítulo dedicado al marco teórico nos referimos a los países que cuentan con normas de ética parlamentaria que regulan la conducta de los legisladores. Esos códigos de conducta parlamentaria abordan una serie de problemas que la práctica ha señalado como claves para garantizar honestidad y transparencia en la labor legislativa. Veremos a continuación cómo abordan esas cuestiones los países analizados en los estudios de caso que componen este volumen, aun cuando las normas pertinentes se encuentren dispersas y no integren un código o cuerpo normativo sistemático.

#### *a) Incompatibilidades e inhabilidades*

Las normas constitucionales de los países analizados regulan la incompatibilidades e inhabilidades para los legisladores desde una doble perspectiva. La primera se vincula con la independencia de los legisladores en relación con otros poderes del Estado, especialmente el Poder Ejecutivo. La segunda, más moderna, contempla una serie de incompatibilidades que tienden a garantizar la independencia de los legisladores con relación a los intereses económicos, identificando *a priori* los posibles conflictos de interés.

En general, los países de la región establecen la incompatibilidad entre la función legislativa y el ejercicio de otros cargos públicos. Las constituciones de Honduras (art. 203) y de El Salvador (art. 129), por ejemplo, prevén la incompatibilidad del ejercicio de la función legislativa y el desempeño de otro cargo público remunerado. En el caso de la Constitución de Honduras se establece que no podrán ser candidatos a diputados quienes hayan sido funcionarios públicos en los seis meses anteriores a la elección (art. 199). Hay normas que autorizan a los legisladores a ejercer cargos en la órbita del Poder Ejecutivo, sin que la aceptación del cargo implique su renuncia a la banca en el congreso, sino una suspensión temporal de su actividad (por ejemplo, Costa Rica: art. 111 de la Constitución). En tales hipótesis –como señala Wong Pimentel, para el caso de Panamá– lo que no resulta admisible es que el legislador perciba dos salarios públicos, por lo cual deberá suspenderse la percepción de la dieta.

La reforma constitucional de 1995, en Nicaragua, introdujo la prohibición para los legisladores de obtener concesiones del Estado y de actuar como apoderados o gestores de contratistas del Estado. Al respecto, sostiene Jorge Samper que esta norma debería ser complementada por otras que impidieran a los legisladores utilizar subterfugios legales para violar la prohibición, como por ejemplo la formación de sociedades anónimas o la utilización de testaferros o personas interpuestas.

La Constitución de Honduras (art. 199) dispone que no podrán ser elegidos diputados quienes fueran concesionarios o contratistas del Estado y prohíbe a los diputados arrendar bienes del Estado u obtener concesiones o contratos públicos. Este tipo de conflicto de interés parece frecuente en Guatemala donde –según García Laguardia– existe un fuerte “entremezclamiento” y confusión entre la empresa privada y el sector público.

En Costa Rica, la función de legislador es incompatible tanto con el ejercicio de otro cargo público electivo o el desempeño de cualquier función pública, como el carácter de contratista o concesionario del Estado (arts. 111 y 112 de la Constitución). En El Salvador también se prevén estas incompatibilidades (arts. 127 y 128 de la Constitución).

La Constitución de Guatemala contiene una disposición interesante, que no está presente en la normativa de otros países, que admite –para algunas hipótesis– que detectada la incompatibilidad, el legislador pueda optar entre el ejercicio del otro cargo y el cargo de diputado (art. 164); entre esas hipótesis está la de los funcionarios públicos y la de “quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos”.

En el marco teórico inicial, mencionamos los conflictos de interés que pueden plantearse a aquellos legisladores que simultáneamente son dirigentes gremiales o empresariales. En El Salvador, destaca Ileana Rogel, éste es un caso muy frecuente y relata que en determinados momentos los legisladores han actuado impulsados más por su representación corporativa que por la representación política que invisten.

#### *b) Las declaraciones patrimoniales*

En la mayoría de los casos analizados, la exigencia de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales está referida en general a todos los funcionarios públicos, por lo cual se considera incluidos a los legisladores. La exigencia de estas declaraciones juradas tiene por finalidad aportar transparencia que contribuya a detectar posibles conflictos de interés o situaciones que puedan constituir enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios. Sin embargo, para el logro de estos objetivos será menester no sólo la norma que imponga la obligación de presentar la declaración, sino también la existencia de una autoridad de aplicación dotada de los medios suficientes para garantizar el seguimiento de las declaraciones y su publicidad. En El Salvador, por ejemplo, las declaraciones deben presentarse ante la Oficina de Probidad de la Corte Suprema, pero este organismo no ha demostrado al parecer ser eficiente en el seguimiento y aplicación de los controles necesarios.

Un caso particular es el de la Constitución de Panamá que prevé la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales para una serie de funcionarios públicos entre los que no están incluidos los legisladores (art. 299), sin embargo el pro-

yecto de código de ética parlamentaria incluye esta obligación para los legisladores, quienes –de aprobarse el proyecto– deberán presentar su declaración patrimonial al principio y al final de su gestión ante las autoridades de la Asamblea Legislativa. En igual situación se encuentra Costa Rica, donde los diputados no están obligados a presentar su declaración patrimonial ante la Contraloría General de la República, aunque se han presentado algunas iniciativas tendientes a imponer esta obligación.

*c) La prohibición de legislar en beneficio propio*

Una norma interesante al respecto es la que prevé el proyecto de Código de ética parlamentaria para Panamá. Allí se incluye el deber de todo legislador de declararse impedido o abstenerse en la discusión o resolución de asuntos en los que él o sus familiares tengan interés directo o indirecto. También prevé la posibilidad de abstención, el reglamento interno de la Asamblea Legislativa dominicana, siempre que la votación se vincule con intereses personales del legislador.

Estas abstenciones, razonables desde el punto de vista de la ética parlamentaria, chocan a veces con el interés político del grupo parlamentario, para el cual un voto menos puede hacer la diferencia entre ganar y perder una votación. La norma panameña soluciona la cuestión de manera satisfactoria a través de la autorización para que en la cuestión problemática vote uno de los suplentes del legislador. La solución no podrá aplicarse, sin embargo, en aquellas legislaturas que no prevén la posibilidad de suplencias temporarias, sino sólo ante la vacancia definitiva de la banca.

Muy interesante resulta el caso de Costa Rica donde –según destaca Mariana Ramírez Altamirano– a pesar de no estar receptado expresamente en una norma jurídica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema reconoció como principio de rango constitucional la prohibición de legislar en beneficio propio. La decisión del alto tribunal recayó en una causa en que se cuestionaba una ley que eximía del pago de impuestos a los vehículos adquiridos para uso particular por los diputados.

Algunos proyectos de modificación del reglamento interno de la asamblea incluyen expresamente la prohibición.

*d) Otras obligaciones*

Como señala con acierto Wong Pimentel, una de las formas de acercar a representantes y representados consiste en brindar información a los ciudadanos sobre la labor que desempeña el legislador. La obligación de presentar un informe de gestión al término de cada período legislativo –incorporada en el proyecto de código de ética parlamentaria para Panamá– genera, también, incentivos para mejorar la labor del propio legislador ya que si el informe revela una actividad deficiente o intrascendente, la difusión del mismo resultaría contraproducente para el legislador.

El proyecto de código de ética preparado para Panamá contiene una interesante y detallada enumeración de las conductas prohibidas a los legisladores que, incluye el tema de las dádivas y regalos, la utilización de los bienes del Estado y de los servicios del personal a su cargo. El proyecto incluye expresamente la prohibición de utilizar información privilegiada no divulgada al público y que el legislador haya obtenido en razón de su función.

En Nicaragua, por aplicación de las reglas generales para la función pública, se prohíbe el nombramiento de familiares o amigos íntimos. En Costa Rica, por el contrario, el favoritismo hacia parientes y amigos en la asignación de nombramientos en la asamblea está “prácticamente institucionalizado –afirma Ramírez Altamirano– ya que se estima como una costumbre lícita y moralmente aceptada”.

*e) Control y sanción*

Los autores de los estudios de caso ponen de manifiesto la ineficacia de los mecanismos de control del cumplimiento de las normas de ética pública, lo que deriva en la ausencia de fiscalización y sanción de las violaciones a estas normas y, en consecuencia, en una situación de impunidad que funciona como incentivo para la corrupción.

La sanción por el incumplimiento del deber establecido en la norma jurídica es esencial para su efectividad. Si no se prevé sanción alguna, la norma se transforma en una mera expresión de deseos. Un buen ejemplo es el del artículo 152 de la Constitución panameña que prohíbe a los legisladores “hacer por sí mismo, ni por interpuestas personas, contrato alguno con el órgano del Estado o con instituciones o empresas vinculadas a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios antes esos órganos, instituciones o empresas”. Sin embargo no se prevé sanción alguna para la violación de esta disposición. La legislación derivada deberá cubrir este vacío.

Como vimos en el marco teórico inicial, la juridización no conduce necesariamente a la criminalización de una conducta. Las sanciones, en consecuencia, pueden ser de carácter civil, administrativo o de derecho político. Pero para que las sanciones cumplan su función de aumentar el costo político del acto corrupto deben tener cierta entidad o significación. No parecen reunir este requisito las sanciones previstas en el proyecto de código de ética parlamentaria para Panamá ya que, como señala Wong, luego de largas discusiones las únicas sanciones previstas son la amonestación privada y la amonestación pública; sanciones éstas –agregamos nosotros– que en poco aumentan el costo político de la inconducta.

La Constitución de Nicaragua ofrece una solución interesante en esta materia. El artículo 135 prevé como sanción, para el caso en que el legislador viole la prohibición de obtener concesiones del Estado o actuar como gestor de un concesionario, la nulidad de la concesión y de todas las ventajas obtenidas y la pérdida de la representación para el legislador. También la Constitución de Honduras prevé la nulidad de los actos jurídicos realizados en violación de la norma que prohíbe a los legisladores arrendar bienes del Estado u obtener concesiones públicas (art. 204 de la Constitución).

Para el caso en que un funcionario público nombre o contrate a un familiar o amigo, la sanción prevista por las normas nicaragüenses es una multa por el monto del contrato y la destitución del cargo.

La Constitución de El Salvador prevé que perderá su banca el legislador que incurra en las prohibiciones establecidas por la constitución y que además “quedarán inhabilitados para desempeñar cualquier cargo público durante el período de su elección” (art. 130). En Costa Rica, la sanción por realizar actos incompatibles con el cargo de legislador es la pérdida de la banca.

De nada sirve prever prohibiciones y sanciones si luego no se verifica el cumplimiento. En Costa Rica, por ejemplo, señala Ramírez Altamirano que el alcance de las incompatibilidades de los legisladores ha sido exclusivamente doctrinario “ya que el régimen de incompatibilidades prácticamente no se fiscaliza”. La autoridad de control resulta clave para la eficacia de cualquier norma. Lo más aconsejable en esta materia es que no haya identidad entre controlado y controlador, como forma de garantizar la independencia e imparcialidad del órgano de aplicación. Cuando se trata de normas de conducta parlamentaria, como ya comentamos en el capítulo destinado al marco teórico, surge el problema de la inmunidad parlamentaria y la asignación constitucional al propio congreso de la facultad disciplinaria sobre sus miembros. Probablemente por ello, el proyecto de código de ética para Panamá asigna la aplicación de las normas a una comisión parlamentaria de siete legisladores.

Los estudios de caso permiten detectar que, en general, existe en los países de la región una seria falencia en la eficiencia de los órganos encargados del control y aplicación de las normas que regulan la conducta de los funcionarios públicos. La carencia de medios e infraestructura es una de las causas del problema pero más importante que ello es la ausencia de una voluntad política real de las autoridades para hacer efectivas las normas en esta materia.

Un buen ejemplo es el de Honduras, donde la Dirección de Probidad Administrativa es un organismo público de rango constitucional (art. 232 ), pero su tarea no parece haber sido muy efectiva hasta el momento ya que –como sostiene Luz Mejía– “no están claras las atribuciones que tiene la oficina para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas y

tampoco se ha esclarecido si su función es *a priori* o *a posteriori*". En El Salvador también existe una Oficina de Probidad en la órbita de la Corte Suprema de Justicia, aunque no cuenta con la infraestructura ni los medios necesarios para cumplir su función.

### Algunas sugerencias

Los estudios de caso muestran de manera contundente que en el campo de la consolidación institucional y modernización de los parlamentos, el área de la ética parlamentaria representa un desafío central en el que prácticamente está todo por hacer. Sin perjuicio de reconocer que en estas materias no hay recetas mágicas y de validez universal, sino que las normas deben adecuarse a las realidades y tradiciones de cada país, es posible formular algunas sugerencias generales.

En primer lugar, es aconsejable que aquellos países de la región que no lo han hecho aún, procedan a ratificar la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción aprobada en 1996. La Convención brinda un marco indicativo de las normas que los países deben adoptar en la materia. Estas normas deberán ser lo más claras posibles para evitar problemas de interpretación. Si las normas jurídicas que se dictan para regular la conducta de los parlamentarios recurren a la mera enunciación de unos principios generales o *standards* de conducta – como, por ej. “los legisladores deben obrar de buena fe” –, será menester el establecimiento de una autoridad reguladora que desarrolle el contenido normativo de ese principio.

Como señalamos en el estudio introductorio, asistimos hoy a una creciente juridización de las normas éticas en la función pública y en la labor parlamentaria. Esto no implica que no sigan existiendo zonas de la conducta que aun no han sido alcanzadas por este fenómeno y que permanecen reservadas al ámbito de la moral y las costumbres. Ningún código de ética parlamentaria incluye entre sus disposiciones una norma que obligue a un legislador a que sus acciones sean coherentes o coincidan con sus dichos. La violación de los acuerdos políticos entre parlamentarios no genera (al menos no por ahora)

sanciones jurídicas, aunque sí puede generar el repudio de los pares y la crítica de la opinión pública.

Resulta indispensable crear mecanismos efectivos de control y aplicación de las normas. En este sentido, además de las sugerencias que se incluyen en el marco teórico inicial, deseamos hacer hincapié en la importancia de la participación de las ONGs en la integración de los órganos de control y seguimiento. La presencia de estas instituciones refuerza la independencia de los órganos de control y contribuye, sobre todo, a generar transparencia pues facilita la llegada de la información a la ciudadanía.

Aparte de la creación de organismos específicos de control una forma de facilitar el control difuso del cumplimiento de las reglas de conducta de los parlamentarios consiste en la apertura de los congresos. Por apertura entendemos la difusión de la actividad y la ampliación de los medios de participación informal de los ciudadanos. La utilización de las facilidades que ofrece hoy la Internet debería ser objetivo prioritario de las asambleas legislativas. Este es un camino útil para contribuir a achicar la brecha que separa hoy a representantes y representados.

La recuperación de la honestidad como principio rector de la vida política no depende exclusivamente del dictado de nuevas normas jurídicas. Las leyes y reglamentos, por sí solos, no alcanzan para recrear consensos sociales. A nuestro juicio, en la lucha por recrear la ética en la función pública, la educación juega el papel central. Por supuesto que cualquier estrategia educativa para el logro de renovados consensos sociales es una tarea a largo plazo (larguísimo para los cálculos electorales de los políticos) de ahí la misión trascendental de las ONGs y otros sectores de la sociedad en esta renovación de los principios de honestidad.

Como sostiene López Calera, “la corrupción no podrá reducirse a límites tolerables mientras no haya un tejido social cosido por una moral cívica y pública en el ámbito político y más allá

del ámbito político y entre todas las gentes, desde los políticos hasta los estudiantes de bachillerato”<sup>1</sup>.

La tarea es enorme y requiere el compromiso activo de los dirigentes políticos y de cada uno de los ciudadanos en la recreación de la integridad y de los consensos éticos básicos, esenciales como basamento axiológico de la democracia.

**ANEXO**  
**NOTAS CURRICULARES**  
**DE LOS AUTORES**  
**DE LOS ENSAYOS**

---

1 López Calera, N.: «Corrupción, ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción política», en Laporta, F. y Alvarez, S. (comp.): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid, 1997, p.128.

## NOTAS CURRICULARES

### *CRUZ INFANTE, Abigail*

Dominicano. Doctor en Derecho y Master Political Science, de Portland State University, Oregon, Estados Unidos. Ha sido Procurador Fiscal en República Dominicana; Director del Departamento de Becas y Créditos Educativos (UNPHU) y Profesor de Derecho Administrativo, Historia Crítica Dominicana y Teoría y Ciencias Políticas en UNPHU. Senador del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), por la Provincia de Espaillat, donde ocupó la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores, de la Comisión Permanente de Justicia y la Dirección de la Revista del Senado. Diputado por la Provincia de Espaillat, por el Partido Unidad Democrática; Vicepresidente del Parlamento Latinoamericano. Actualmente es Parlamentario Designado al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), en donde ocupa la Vicepresidencia de la Comisión Jurídica. Autor de obras políticas y numerosos artículos y ensayos especializados.

### *FERREIRA RUBIO, Delia*

Argentina. Abogada, graduada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba y Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha sido asesora de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Codirectora del Centro de Estudios para

Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA) y, actualmente, profesora de la Maestría en Ciencias Políticas de la Escuela Superior de Estudios de Administración de Empresas (ESEADE) Es consultora internacional en materias institucionales y jurídicas. Es autora de numerosas obras especializadas.

**GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario**

Guatemalteco. Ex Director y Fundador del CAPEL, IIDH. Ex presidente de la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) y Ex Procurador de Derechos Humanos (Ombudsman) de la República de Guatemala. Coordinador del Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente de la Academia de Geografía e Historia y Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Catedrático de la División de Posgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

**MEJÍA, LUZ ERNESTINA**

Hondureña. Abogada y Notaria, Corte Suprema de Justicia. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH. Diplomado en Función Parlamentaria y Gestión de Calidad Total por la Univesidad Católica de Honduras y Diplomado del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras. En sus labores legislativas en el Congreso de la República ha sido Presidenta de la Comisión Dictaminadora del Código Procesal Penal; de la Comisión de Legislación I y de la Comisión de Enlace con las Organizaciones Empresariales. Es Integrante de la Comisión de Notables para el Mejoramiento de Administración de Justicia y el Fortalecimiento Institucional del Sistema Judicial Hondureño. Actualmente se desempeña como Diputada Vicepresidenta al Congreso Nacional de la República de Honduras.

**PERINA, Rubén M.**

Argentino. Ph.D. en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Pennsylvania, Philadelphia, Pa., USA. Entre 1990 y 1994 fue Asesor Especial del Secretario General Baena Soares. Ha sido Jefe de las Misiones de Observación Electoral de la OEA en Paraguay, Guatemala y Venezuela y Coordinador del Programa de Asistencia al Desminado en Centroamerica. Ha sido profesor del curso sobre el Sistema Interamericano en la Universidad de Georgetown, en Washington, D.C. ; y cuenta con publicaciones como El Régimen Democrático Interamericano; La OEA en la Promoción de la Democracia; La OEA y el Fortalecimiento del Poder Legislativo; Gobiernos Militares en Argentina; Política Exterior Argentina; Estudio de las Relaciones Internacionales en America Latina; entre otras. Desde 1994, hasta la actualidad, se desempeña como Coordinador del Area de Fortalecimiento Institucional de la Unidad para la Promocion de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados Americanos, OEA.

**RAMIREZ ALTAMIRANO, Marina**

Costarricense. Profesional en Ciencias Políticas y Jurídicas, especializada en investigación, manejo de información y asesoría en asuntos legislativos y judiciales. En materia de investigación y manejo de información colaboró en el diseño inicial del Sistema de Legislación Vigente de Costa Rica (proyecto ejecutado por el ILANUD) y en el diseño y ejecución del Proyecto de Digesto de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica (proyecto AID). Ha escrito también algunos libros de legislación comentada y anotada con jurisprudencia. En el área de asesoría ha fungido durante varios años como Asesora en el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, asesorando a diputados y órganos legislativos en materias jurídicas y políticas. Colaboró con el Programa de Asistencia Legislativa (PRODEL) brindando asesoría técnica al Programa y a la Asamblea Legislativa en asuntos relativos al proceso de formación de la ley.

**RODRIGUEZ CHANG, Ronny**

Licenciado en Derecho de la Universidad Autónoma de Centro América, con estudios en Economía de la Universidad de la Plata, Argentina. Ha sido Asesor Parlamentario en la Asamblea Legislativa de Costa Rica; Subdirector del Center for Democracy en Costa Rica, a cargo del Programa de Modernización Legislativa, financiado por AID; fundador del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL); y Oficial de Programas de Modernización Legislativa del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, área programática especializada del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Actualmente se desempeña como Especialista del Programa de Apoyo a las Instituciones y Procesos Legislativos de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA).

**ROGEL CRUZ, Ileana Argentina**

Salvadoreña. Economista. Entre los cargos desempeñados se encuentra: Directora Ejecutiva del Centro para la Defensa del Consumidor. Fue Diputada Nacional Propietaria en el periodo legislativo 1997-2000 y miembro de la Jefatura de Fracción. Es integrante de la Comisión Política del FMLN desde 1997. Actualmente es Diputada Nacional Propietaria, reelecta para el periodo 2000-2003, además de integrar la Jefatura de Fracción de su partido.

**SAMPER, Jorge**

Nicaragüense. Abogado. Ha sido catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Centroamericana, UCA y miembro de las comisiones redactoras de las reformas constitucionales y legales de su país en los últimos años. Secretario Ejecutivo de la Fracción Parlamentaria del Movimiento Renovador Sandinista de la Asamblea Nacional.

**WONG PIMENTEL, Andrés**

Panameño. Abogado. Bachiller en Ciencias y Licenciado en Derechos y Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Ha sido asesor legal de la Asamblea Legislativa en diversas comisiones, entre ellas Comisión de Educación, Cultura y Deportes; de Obras Públicas; de Comunicación y Transporte y Ética y Honor Parlamentario. Se desempeñó como Director Administrativo de la Asociación Nueva Generación Jurídica. Miembro fundador de la Asociación Profesionales de la Nueva Generación Jurídica. Coordinador y organizador de innumerables seminarios. Ha escrito gran cantidad de publicaciones especializadas.

## MARCO TEÓRICO

*Delia Matilde Ferreira Rubio\**

### I. LA CRISIS DE CONFIANZA EN LOS CONGRESOS

Las democracias de fin de siglo parecen caracterizarse por doquier por lo que se ha dado en llamar “crisis de la representación”. Se trata de una crisis en la relación entre representantes y representados que afecta particularmente al órgano representativo por excelencia: el Congreso. Una investigación realizada a mediados de 1995, en varios países de Latinoamérica, indicó que 8 de cada 10 argentinos, peruanos o colombianos desconfiaban de sus partidos políticos; la desconfianza en el Parlamento rondaba en todos los casos cifras superiores al 50% y la desconfianza en la Justicia se ubicaba en el 76% en México, el 75% en Argentina, el 69% en Colombia y el 68% en Perú<sup>1</sup>. La situación no se ha revertido. La encuesta panamericana realizada con motivo de la Cumbre de las Américas celebrada en Chile,

---

\* Co-directora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas –CEPPA–, Buenos Aires, Argentina. Asesora de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex-Asesora de la Cámara de Diputados de la Nación.

1 National Democratic Institut - Graciela Römer y Asoc.: *Actitudes hacia los partidos políticos en América Latina*, Agosto 1995. Ver también: Canton, S.: “La crisis de los partidos políticos en América Latina”, en *Archivos del Presente*, Año 2, Nro.5, Bs. As., invierno '96, pp. 169-183.

en abril de 1998, arrojó resultados similares. El promedio del nivel de confianza en el Congreso en América Latina es de sólo el 20%, mientras en Estados Unidos es del 59%<sup>2</sup>.

La falta de confianza de la gente en los partidos y la pérdida de credibilidad de los políticos no es una realidad exclusivamente latinoamericana. Los escándalos que rodean a los parlamentarios son moneda corriente también en Gran Bretaña, Francia, España e Italia, por mencionar sólo algunos ejemplos. La sociedad percibe a los políticos como un grupo dedicado a satisfacer sus intereses personales o partidarios en lugar de preocuparse por los problemas de la gente. En una encuesta realizada en Gran Bretaña en 1994, ante la pregunta "¿Qué interés cree Ud. que los Miembros del Parlamento tienen en cuenta en primer lugar: su propio interés, el de sus votantes, el de su partido o el del país?", el 52% de los consultados contestó que el interés personal de los parlamentarios era prioritario y un 26% percibía el interés del partido como prioritario para los miembros del Parlamento<sup>3</sup>. En 1997, en España una encuesta arrojó los siguientes resultados al medir la confianza de la gente en las instituciones y los grupos sociales: "los políticos" son el grupo social que menos confianza merece, con un 3.6 (en una escala entre 10 y 0, en que 10 equivale a "muchísima confianza" y 0 a "ninguna"), a continuación figuran "los partidos políticos", con un 3.9<sup>4</sup>.

Esta crisis de confianza es el resultado de un cúmulo de factores, entre los cuales cabe mencionar la creciente corrupción política; la falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos –entre ellos el financiamiento de la política–; la insatisfacción producida por la falta de respuesta a las demandas sociales; la exigencia de soluciones rápidas –que privilegia me-

2 RAC & Mori International, resultados publicados en *The Wall Street Journal Americas - La Nación*, 16 de abril de 1998.

3 Ver resultados de la encuesta de Mori, en Mortimore, R.: "Public perceptions of sleaze in Britain", en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N.º. 4, pp. 579-589.

4 Barómetro de Invierno de Demoscopia, en *El País*, Madrid, 19 de enero de 1997.

canismos de decisión ejecutiva y desvaloriza la función de los órganos deliberativos-. En este contexto, se amplía la brecha que separa a los políticos de la gente, que busca otros canales de expresión y recurre a otras instancias más efectivas para solucionar sus problemas. Se produce así el surgimiento o revalorización de otros canales que mantienen su prestigio social como cauces de expresión y presión –entre ellos las ONGs y la prensa–<sup>5</sup>.

La confianza de los ciudadanos en sus representantes y en el funcionamiento de las instituciones resulta clave para la consolidación de la democracia. La mayoría de las soluciones propuestas para acortar esta distancia se vinculan a la reforma de los mecanismos de elección de los representantes. Sin embargo, la crisis de confianza se manifiesta en países con los más diversos sistemas electorales. La clave del asunto no reside en el sistema electoral.

A nuestro juicio, la recreación de un consenso ético entre los políticos, el restablecimiento de reglas de conducta que restrinjan o eliminen la posibilidad de conductas corruptas, la penalización efectiva de la corrupción y la transparencia sobre los intereses y patrimonios de los gobernantes serán mecanismos más eficaces para recuperar la confianza de la gente en sus representantes. En una encuesta realizada con motivo de las últimas elecciones a la Legislatura local de Buenos Aires, los consultados establecieron que la cualidad más importante de un legislador es su honestidad (58,9%) por sobre su eficiencia (12,4%), su capacidad (12,4%) y su laboriosidad (5%)<sup>6</sup>.

5 Ver al respecto, Ferreira Rubio, D.: "Crisis en la relación representante/representado. El caso argentino", CIEDLA-K.A.S., Buenos Aires, 1998 (en prensa).

6 Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, encuesta publicada en *La Nación*, del 22 de diciembre de 1997.

## II. LA “JURIDIZACIÓN” DE LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Sin perjuicio de analizar las particularidades que plantea la labor parlamentaria, es imprescindible señalar que la preocupación por la ética en este sector de la función pública se inscribe en una problemática que afecta, con manifestaciones específicas, también a la administración y al Poder Judicial. En efecto, el tema de los parámetros éticos en la actividad parlamentaria debe abordarse en el contexto de la preocupación por “moralizar” la función pública en sentido amplio, es decir por bajar los niveles de corrupción política y adoptar medidas efectivas que prevengan conductas incompatibles con el interés general.

Tradicionalmente se distingue a la moral del derecho por ser éste último un orden normativo heterónimo y coercible, al tiempo que la moral es un orden autónomo y no coercible. La autonomía propia de la norma moral significa que ésta sólo obliga en la medida en que el sujeto la considera obligatoria y vinculante. La obligatoriedad no tiene origen en una autoridad externa que impone el cumplimiento de la norma con independencia de la voluntad de cada sujeto. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la norma moral no es coercible, es decir, que no se puede imponer su cumplimiento forzado.

En la actualidad asistimos a una “juridización” de la ética pública. Ante el creciente y expandido fenómeno de la corrupción política en todos los ámbitos de la vida pública, se recurre a crear “oficinas de ética” y sancionar “códigos de ética” que, en rigor, lo que hacen es dotar, a normas propias del ámbito de la moral, de la fuerza obligatoria y coercible que caracteriza a las normas jurídicas.

Este fenómeno de juridización es la respuesta al reclamo social de mayor transparencia y honestidad en la actividad pública. Cuando las sociedades quieren reforzar la eficacia de los mandatos morales, les otorgan el carácter de normas jurídicas para permitir que una autoridad imponga su cumplimiento o sancione jurídicamente su incumplimiento. Así, lo que hasta hace

30 años figuraba en los libros de texto de instrucción cívica como “virtudes” republicanas, se incorpora ahora a leyes y decretos que describen los deberes “éticos” de los funcionarios y prevén sanciones para las conductas “no éticas”.

La incorporación de estas normas éticas al ámbito jurídico no implica forzosamente la adopción de medidas penales, las que están reservadas, por lo general, para las conductas de mayor gravedad. En este sentido, debe distinguirse a nuestro juicio la “juridización”, como concepto genérico, de la “criminalización” de conductas, es decir de la tipificación de conductas delictivas<sup>7</sup>. Este proceso de juridización de la ética pública comprende dos tipos de normas jurídicas. Unas apuntan a la prevención de la corrupción a través del establecimiento de reglas y estándares de conducta y la creación de organismos para la interpretación, aplicación y control de su cumplimiento. Otras normas, en cambio, apuntan a la penalización de conductas corruptas como el cohecho, el peculado, la malversación de fondos, la dádiva o el enriquecimiento ilícito.

Es interesante señalar que, cronológicamente, las normas de penalización son anteriores a las de prevención. Probablemente esto se deba a que las sociedades confiaron durante mucho tiempo en lo que algunos autores llaman “consensos éticos fundamentales”. Si este consenso existía, sólo era necesario criminalizar las conductas graves, pero no era necesario repetir en normas jurídicas reglas elementales que hacen a la concepción de la función pública como un servicio para el bienestar general y no una fuente de prebendas y privilegios para quien ejerce un cargo.

La diferencia entre las dos facetas de la juridización están claramente marcadas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada el 29 de marzo de 1996. El Artículo III de la Convención contiene un catálogo de medidas preventivas de la corrupción, algunas de las cuales son típicas de los códigos de ética para los parlamentarios.

<sup>7</sup> Ver al respecto Díez Picaso, L.: *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona, 1996.

Entre ellas, pueden mencionarse las relacionadas con:

- a) Las normas destinadas a prevenir conflictos de interés.
- b) La exigencia de declaraciones patrimoniales de los funcionarios –y su eventual publicación–.
- c) Las reglas que fijan estándares de conducta, especialmente en relación a la correcta utilización de los recursos públicos a disposición del funcionario.
- d) La creación de mecanismos para el efectivo cumplimiento de las normas anteriores.

En cuanto a la faceta de penalización o criminalización<sup>8</sup>, la Convención obliga a los Estados-parte a tipificar como delitos, en sus respectivos ordenamientos internos, los siguientes actos de corrupción<sup>9</sup>:

- a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
- b) El ofrecimiento de esas dádivas o favores.
- c) El ofrecimiento de esas dádivas o favores a funcionarios de otro Estado.
- d) La realización por parte de un funcionario público de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.
- e) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de esos ilícitos.
- f) El incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos

8 Sobre este tema, ver también Überhofen, M.: *La corrupción en el derecho comparado*, Ciedla-KAS, Buenos Aires, 1997.

9 Convención Interamericana contra la Corrupción, Artículo VI, VII, VIII, IX y XI.

- durante el ejercicio de sus funciones que no pueda ser razonablemente justificado por él.
- g) El aprovechamiento indebido en beneficio propio de información reservada o privilegiada.
- h) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio de bienes del Estado.

El eje central de este trabajo es el enfoque preventivo que se orienta principalmente a fijar estándares obligatorios de conducta que evitan situaciones favorables a la corrupción y aumentan el costo político de las conductas corruptas, especialmente en el ámbito del parlamento. Esta es la función esencial de los códigos de conducta aprobados en distintos países y de la creación de oficinas de ética dedicadas a vigilar el cumplimiento de estos códigos. Si bien la existencia de estos códigos difícilmente pueda, por sí sola, evitar casos de corrupción como los investigados en el proceso *Mani Pulite*, en Italia, o el *Proceso 2000*, en Colombia, no hay que descartar su importancia como medidas preventivas. Los episodios de “pequeña” corrupción pueden ser intrascendentes considerados individualmente, pero tienen una importancia mayor cuando son considerados en conjunto, especialmente si, como en muchos países latinoamericanos, están difundidos en las esferas medias y bajas de la administración y no reservados a las cabezas de las instituciones. “Si no se controla, la acumulación insidiosa de infracciones aparentemente sin importancia puede erosionar poco a poco la legitimidad política hasta el punto de que incluso los funcionarios y los ciudadanos honrados llegan a convencerse de que no vale la pena jugar limpio”<sup>10</sup>. Por otra parte, estos códigos referidos a las conductas simples, a los deberes elementales, pueden cumplir una importante función de orientación de la conducta y de educación cívica. Más aun si son efectivamente aplicados, como sucede en los Estados Unidos.

La sola imposición de reglas y controles no puede subsanar en su totalidad los efectos de la ausencia de un consenso ético básico. La juridización de los deberes éticos funciona como palia-

10 Banco Mundial: *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial-1997*, Washington, 1997, p. 117.

tivo a la carencia de ese consenso. "Ningún conjunto de reglas puede obligar eficazmente a aquellos que no están dispuestos a observarlas, del mismo modo que las reglas jurídicas no pueden prever todas las eventualidades que pueden surgir o ser desarrolladas por el ingenio del hombre. ... El éxito del código de conducta depende en última instancia de la integridad y buena fe de aquellos a quienes se aplica"<sup>11</sup>.

Si lo que la sociedad busca es la efectiva vigencia de ética en la vida pública, no basta la sanción de normas jurídicas que impongan su cumplimiento y hagan exigibles dichas conductas. Es menester crear mecanismos efectivos de aplicación y control, cuya existencia contribuya a aumentar los riesgos y costos de los actos ilegítimos o corruptos. La independencia de la Justicia será fundamental, en este aspecto, para la efectiva aplicación de las normas penales a las que nos hemos referido. En cuanto a la faz preventiva, será menester la creación de organismos independientes, con autoridad y medios suficientes como para exigir el cumplimiento de las reglas y estándares de conducta establecidos por los códigos de ética pública. Es imprescindible que el control no esté en manos de los controlados.

La participación de la ciudadanía resulta clave en este programa de eliminación de la corrupción. En consonancia con esta idea, la Convención Interamericana contra la Corrupción menciona, entre las medidas preventivas, las "destinadas a crear, mantener y fortalecer ... mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción"<sup>12</sup>. La posibilidad de un control efectivo por parte de la sociedad está íntimamente ligada a un aumento de la transparencia de la vida pública. "El político democrático ... debe ser visible en cada instante"<sup>13</sup>.

11 *Code of conduct in regard to financial interests*, adoptado por el Parlamento de Sudáfrica el 21 de mayo de 1996, punto I.1.4.

12 Convención Interamericana contra la Corrupción, Artículo III, 11.

13 Conf. Bobbio, N.: "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos", en Bobbio, N., Pontara, G. y Veca, S.: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.

### III. LOS CONFLICTOS DE INTERÉS

Hay áreas de la conducta moral de los funcionarios que han generado notorios escándalos y contribuido al descreimiento general de la sociedad en los políticos (por ejemplo las relacionadas con la vida familiar y sexual de los funcionarios y políticos), sin embargo la reacción en este caso no ha sido tornar exigibles jurídicamente determinados estándares de conducta, sino por el contrario reforzar la defensa jurídica de la intimidad de la vida privada, aunque en algunos países, y dependiendo de la conducta en cuestión, el escándalo ha terminado con la carrera del político. En el contexto actual de preocupación por la creciente corrupción en la función pública, las áreas sensibles cuya regulación jurídica se propone están íntimamente vinculadas a la problemática relación entre el dinero y la política. De allí la importancia que las leyes sobre ética pública asignan a cuestiones como los conflictos de interés, las incompatibilidades y las declaraciones patrimoniales de los funcionarios.

En cualquier contexto de toma de decisión una persona puede estar sometida a un conflicto de intereses. Los legisladores no son la excepción. Cuando un legislador vota una ley debe hacerlo teniendo en cuenta el interés general de la nación –por más abstracta que parezca la fórmula–. ¿Qué sucede si la solución que debe adoptar choca con su interés personal o el de personas o grupos afines? Los principios indican que debe prevalecer el interés general. Supongamos que el Congreso analiza la sanción de una ley que regula el régimen de tarjetas de crédito con vistas a limitar los intereses y comisiones que cobran las empresas o bancos que emiten las tarjetas. Supongamos que un legislador es director de uno de los bancos que emite tarjetas o que es presidente de una organización empresarial que reúne a los comerciantes que las utilizan. Cuando ese legislador vote ¿no estará influenciado por el particular interés de su posición en el sector económico? ¿Podrá hacer abstracción de la presión de los intereses sectoriales y votará en función de la solución que le parezca jurídicamente más correcta o políticamente más conveniente? Evidentemente –y más allá de la resolución que adopte– el legislador se verá afectado por un conflicto de intereses.

Frente al problema del conflicto de intereses las normas sobre conducta parlamentaria o de la función pública adoptan alguna de las siguientes opciones:

- a) Evitar *ab initio* el problema estableciendo una serie de incompatibilidades o prohibiciones para quien ocupa el cargo.
- b) Transparentar los intereses que pueden afectar la decisión del funcionario, como forma de incentivar el control de la ciudadanía como motor de la responsabilidad política, aumentando los costos políticos de una decisión influenciada claramente por ese interés particular en conflicto.

Tradicionalmente las leyes regulaban las incompatibilidades de los funcionarios públicos, especialmente desde la óptica política o funcional, poniendo el acento en los posibles conflictos de intereses públicos. Estas incompatibilidades, especialmente las que afectan a los legisladores, se vinculan con el diseño de poder del Estado. Así, en los sistemas presidenciales de división de poderes, es frecuente que las constituciones dispongan que una persona no puede ocupar a la vez el Poder Ejecutivo y una banca en el legislativo, ni ser juez o funcionario del Ejecutivo y legislador simultáneamente<sup>14</sup>. Estas normas apuntan a evitar un conflicto de interés entre dos esferas del poder público y a garantizar la independencia de criterio de los legisladores.

No todos los ordenamientos jurídicos contemplan, sin embargo, este tipo de incompatibilidad. En Francia, por ejemplo, existe la posibilidad de acumulación de mandatos a nivel local y nacional. Algunos autores identifican a esta posibilidad de acumulación como una de las causas de la corrupción en la política francesa y mencionan entre las medidas contra la corrupción la sanción de la ley que limitó esa acumulación<sup>15</sup>.

14 En la Constitución Argentina, así lo establecen los artículos 72 (“Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala”) y 105 respecto a los ministros del Poder Ejecutivo (“No pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros”).

15 Conf. Fay, Ch.: “Political Sleaze in France: forms and issues”, en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N.º. 4, pp. 663-676.

Las normas que, en la actualidad, incorporan los códigos de ética parlamentaria apuntan a identificar los posibles conflictos entre el interés personal del legislador y el interés público. Estos conflictos de interés se entienden –siempre dentro del contexto histórico– que señalamos al comienzo, especialmente desde el punto de vista del interés económico. Aparecen así, en los códigos de ética, nuevas incompatibilidades profesionales y funcionales, así como la obligación de los legisladores de resolver cualquier posible conflicto de interés o, en última instancia, la obligación de abstenerse de participar en la decisión de aquellas cuestiones en las que su personal interés está en colisión con el interés general y, en consecuencia, ha desaparecido su independencia de criterio.

Pero, además de los conflictos de interés de carácter económico, pueden existir conflictos de carácter funcional no siempre contemplados en las normas jurídicas tradicionales. Pongamos un ejemplo, ¿puede un diputado ser a la vez el presidente de una organización sindical empresaria? Cuando ese legislador discuta o vote una ley ¿estará actuando como representante del pueblo de la nación o de la población de su distrito electoral o lo hará en defensa de los intereses corporativos que representa la institución que preside? ¿Qué sucederá cuando esos intereses sean contrapuestos, hipótesis que puede ocurrir con mucha frecuencia?

En Estados Unidos las normas sobre ética en la función pública contemplan la posibilidad de este conflicto de interés y, una vez detectado, se invita al funcionario en cuestión a optar por uno u otro cargo. Igual solución se aplica en ambas cámaras del parlamento español: “declarada y notificada la incompatibilidad, el diputado incurso en ella tendrá ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible. Si no ejercitara la opción en el plazo señalado, se entenderá que renuncia a su escaño”<sup>16</sup>.

En Argentina no hay norma jurídica alguna que contemple este conflicto de intereses y han sido varios los diputados que han

16 Reglamento del Congreso de los Diputados, art. 19. Reglamento del Senado, art. 17.1.

ejercido simultáneamente su cargo de legisladores y cargos directivos en entidades sindicales obreras y empresariales<sup>17</sup>. A pesar de no existir prohibiciones expresas en las normas constitucionales, algunos autores entienden que estas incompatibilidades surgen implícitamente de la Constitución y entienden que, por ejemplo, “un legislador no puede actuar privadamente como abogado o agente de empresas e instituciones con las que el Congreso tiene o puede tener relación a través de su función legislativa, política o administrativa”<sup>18</sup>.

La Comisión Nolan que abordó el problema de la corrupción en el Reino Unido, señaló como uno de los principios básicos de conducta de los funcionarios públicos el de “neutralidad”. Esto supone que los funcionarios deben tomar sus decisiones basados exclusivamente en el interés público y no en función de sus intereses propios o los de su familia, amigos o socios. Otro de los principios básicos es el de “honestidad” que impone a los funcionarios la obligación de declarar cualquier posible conflicto de interés que los afecte y actuar de modo de solucionar el conflicto<sup>19</sup>.

Algunos de los códigos de ética parlamentaria describen una serie de actividades que son incompatibles con la actividad del legislador. Por lo general se trata de actividades rentadas que pueden generar compromisos y obligaciones que afecten la independencia del legislador, o bien transformarse en formas encubiertas de financiamiento político. En Estados Unidos, por ejemplo, se prohíbe a los miembros del Congreso:

17 Por ejemplo, en la actualidad, el Diputado Sebastiani –de la bancada del Partido Justicialista– electo por la provincia de Buenos Aires, ejerce simultáneamente el cargo de Diputado Nacional y el de Presidente de la Unión Industrial Argentina, una de las organizaciones empresariales más poderosa e influyente del país.

18 Bidart Campos, G.: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Bs. As., 1988, T. II, p. 68.

19 Ver Oliver, D.: “The Committee on Standards in Public Life: regulating the conduct of Members of Parliament”, en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N.º. 4, pp. 590-601.

1. Asociarse o ser empleado de una firma, sociedad, asociación, corporación o cualquier entidad para proveer servicios profesionales que impliquen una relación de confianza, a cambio de una compensación.
2. Permitir que su nombre sea usado por una firma, asociación, sociedad, corporación o cualquier otra entidad.
3. Ejercer profesiones liberales que impliquen una relación de confianza (abogacía, contabilidad, medicina) por una compensación.
4. Actuar como director o ejecutivo de cualquier asociación, corporación u otra entidad, obteniendo una remuneración.
5. Aceptar honorarios por actividades docentes, sin previa notificación y aprobación de la correspondiente comisión del Congreso<sup>20</sup>.

En el Reino Unido se prohíbe a los miembros del Parlamento ejercer actividades como consultoría o *lobby*; asimismo se prohíbe la promoción de cualquier asunto en la Cámara a cambio de cualquier beneficio recibido o en expectativa<sup>21</sup>. La creación de la Comisión Nolan, en 1994, se vinculó entre otros escándalos al descubrimiento de que una de las principales agencias de *lobby* había pagado a dos parlamentarios a cambio de que presentaran pedidos de informes (*questions*) en la Cámara de los Comunes, en un episodio que se conoció como “*cash-for-questions affaire*”.

En el proyecto de ley de ética pública en Argentina se prevé que “es incompatible con el ejercicio de la función pública, di-

20 *Ethics in Government Act of 1978*, sec. 502, conforme la modificación introducida en 1989.

21 Al respecto, ver Doig, A.: “Cash for questions: Parliament’s response to the offence that dare not speak its name” y Woodhouse, D.: “The Parliamentary Commissioner for standards: lessons from the “Cash for questions’ inquiry””, ambos publicados en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 51 (1998), N.º.1, pp. 36 y 51 respectivamente. Ver también, Dunleavy, P., Weir, S. y Subrahmanyam, G.: “Public response and constitutional significance”, en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N.º. 4, pp. 602-615 y Doig, A.: “Full circle or dead end? What next for the Select Committee on Members’ Interests?” en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 47 (1994), N.º. 3, pp. 355-373.

rigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades". Si bien los legisladores están incluidos entre los sujetos a los que será aplicable la prohibición, la norma se prestará a interpretaciones contradictorias ya que difícilmente pueda encuadrarse la actividad legislativa como una "competencia funcional directa" sobre las concesiones. Sería preferible establecer en forma clara las incompatibilidades que afectan a los legisladores, para lo cual podría seguirse el modelo de la ley norteamericana.

Un intento interesante de regulación de las incompatibilidades propias de los legisladores es el proyecto de código de ética para el Senado de la Nación, presentado por el Senador Cafiero<sup>22</sup>. Entre las prohibiciones figuran: recibir o permitir compensación alguna en virtud de ejercer influencia derivada de la posición oficial; permitir el uso de su nombre a organizaciones que brinden servicios profesionales; ejercer actividades profesionales o comerciales remuneradas, con excepción de la docencia; recibir honorarios por presentaciones, discursos o artículos relacionados con sus deberes oficiales; también se prohíbe el ejercicio de actividades *ad honorem*, si pueden representar un conflicto de interés con sus deberes oficiales.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1996, dispone en su artículo 73 que "La función de diputado es incompatible con: 1) el ejercicio de cualquier empleo o función pública nacional, provincial, municipal o de la Ciudad, salvo la investigación en organismos estatales y la docencia...; 2) ser propietario, directivo, gerente, patrocinante o desempeñar cualquier otra función rectora, de asesoramiento o el mandato de empresa que contrate con la Ciudad o sus entes autárquicos o descentralizados..., y 3) ejercer la abogacía o la procuración contra la Ciudad, salvo en causa propia".

<sup>22</sup> Cafiero, A. (Senador - Argentina): *Proyecto de Resolución*, Expte. S.2574/97, DAE. 144, 18/2/98, p. 3120.

En algunos códigos se prevén incompatibilidades por un período posterior al término del empleo público. Entre los casos que determinaron la creación de la Comisión Nolan, en el Reino Unido, figuró el caso de ex-ministros, miembros del parlamento y funcionarios que fueron empleados por empresas en cuya privatización habían participado desde sus funciones de gobierno. Los procesos de privatización en algunos países latinoamericanos, en los que no existen prohibiciones al respecto, aportarían seguramente interesantes ejemplos. En Estados Unidos la ley de ética pública de 1989 prohíbe a ex-funcionarios actuar ante organismos del Estado en representación o interés de alguna persona, en relación con asuntos en los cuales el ex-funcionario haya tenido una participación personal y sustancial en su carácter de funcionario o empleado.

La *Ethics Reform Act* de 1989 amplió este tipo de conflicto de interés "post-empleo" a los congresistas y a los funcionarios del Congreso. El objeto de este período de "enfriamiento" es evitar que el ex-legislador utilice su influencia como tal para actuar, por ejemplo, como lobbista. Se establecen penas para los ex-legisladores que, dentro del año siguiente a dejar su cargo, realicen cualquier presentación o comunicación ante legisladores, empleados o funcionarios del Congreso con el propósito de ejercer influencia para obtener alguna acción de esas personas. Tampoco podrán los ex-legisladores, en el plazo mencionado, colaborar, asesorar o representar los intereses de una entidad extranjera frente a cualquier oficina pública del gobierno con intención de influir en alguna decisión. El proyecto de ley de ética pública para Argentina, prevé que las incompatibilidades establecidas en la ley mantienen su vigencia hasta un año después de la terminación de la relación de empleo público. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires prevé que la incompatibilidad para la actuación en empresas que contraten con la Ciudad se extiende hasta dos años después de terminado el mandato del diputado.

Aunque no es estrictamente materia de los códigos de conducta de los legisladores (y por tanto excede el marco de este trabajo), es importante recordar que la regulación de la actividad de *lobby*, con el objeto de transparentar la actuación de los gru-

pos de interés especialmente ante el Congreso es la otra cara de la moneda en materia de prevención de los conflictos de interés del legislador.

Otra forma de conflicto entre el interés público y el interés privado que aparece regulada en los códigos de conducta parlamentaria es la relacionada con la utilización de los bienes y servicios asignados a la oficina del legislador para el cumplimiento de su función, en beneficio personal. Otra vez, en este caso, las normas surgieron como respuesta a los abusos cometidos. En la legislatura del Estado de Madison en los Estados Unidos, por ejemplo, se descubrió en 1977 un escándalo relacionado con el uso de los teléfonos. Un legislador, con una cuenta de más de 800 dólares en llamadas a familiares y amigos se justificó diciendo que “no cargaba esas llamadas a su casa porque su madre -con quien vivía- nunca lo permitiría”. Otro legislador sostuvo que las llamadas eran vitales para el bienestar general del Estado ya que “un legislador contento es un legislador productivo”<sup>23</sup>.

En Argentina, donde los legisladores además de la dieta reciben un cupo mensual de pasajes aéreos y terrestres, se detectó, años atrás, una “oficina de turismo” en el despacho de un Senador, a través de la cual se vendían los pasajes oficiales a precios más bajos que los del mercado. El proyecto de ley de ética pública establece que los funcionarios públicos deberán “abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial”, pero la prohibición no es general, sino que sólo funciona siempre que ese uso esté destinado a “avaluar o promover algún producto, servicio o empresa”.

También pueden surgir conflictos de interés en la asignación de beneficios que son resorte exclusivo del legislador. En Argentina, por ejemplo, los legisladores pueden otorgar un cupo de pensiones gratificables por año que se supone están destinadas a personas que carecen de recursos o no pueden obtener otros beneficios provisionales. En los últimos años, la prensa

23 Rosenthal, A.: *Legislative Life*, Harper & Row, New York, 1981, p. 116.

se dedicó a investigar a quién otorgaban ese beneficio los legisladores y descubrió numerosos casos en que los beneficiarios eran familiares directos del legislador, algunos de los cuales tenían un muy buen pasar.

#### IV. LA OBLIGACIÓN DE TRANSPARENCIA. LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES

Una nota común en las normas sobre ética, tanto en el Congreso, como en el resto de los órganos del Estado, es la exigencia de declaraciones juradas referidas a los intereses, actividades y patrimonio del legislador. La exigencia de estas declaraciones y su publicidad son fundamentales para ampliar la transparencia, condición indispensable para el control democrático del ejercicio de la función.

¿Qué deben contener esas declaraciones? Sin perjuicio de variaciones de detalle, casi todas las leyes y códigos vigentes exigen la declaración y registro de los mismos rubros. Tomemos, por ejemplo, el modelo de la ley norteamericana, según la cual la declaración debe contener el detalle de:

- a) El origen, tipo y monto o valor de cualquier ingreso diverso del sueldo o dieta que recibe en función de su cargo.
- b) El origen, fecha y monto de los honorarios recibidos en el último año calendario.
- c) El origen y tipo de ingreso consistente en dividendos, rentas, intereses, distribución de ganancias recibidas en el último año calendario.
- d) La fuente y una breve descripción de cualquier regalo o provisión gratuita de transporte, alojamiento, comida o entretenimiento siempre que superen en el año los U\$ 250, salvo que proviniera de un familiar o fuera una manifestación de hospitalidad personal de un individuo. (Por “hospitalidad personal” la ley entiende aquella sin fines de negocios, ofrecida por una persona física –no por una corporación u organización–, en su residencia personal). A los fines de la determinación de la suma anterior, la ley dispone que no es necesario agregar los regalos cuyo valor de mercado sea inferior a los U\$75.

- e) La fuente y una breve descripción de todo otro regalo que no entre en el rubro anterior.
- f) El origen y descripción de cualquier reembolso de gastos que hubiera recibido.
- g) El tipo y valor de cualquier participación en la propiedad de un negocio o inversión.
- h) Las deudas que tenga contraídas con personas diversas de un familiar.
- i) Los créditos garantizados con hipoteca o prenda sobre automotores.
- j) La fecha y valor de cualquier compra, venta o permuta de propiedad inmueble, acciones, bonos, intereses en operaciones a futuro.
- k) Todo cargo que desempeña como ejecutivo, director, fiduciario, socio, propietario, representante, empleado o consultor de cualquier corporación, compañía, firma, sociedad, organización sin fines de lucro, sindicato u organización educacional. No es necesario declarar los cargos en entidades religiosas, sociales o políticas y los cargos *ad honorem*.
- l) Fecha, partes y descripción de cualquier acuerdo celebrado con relación a: i) un futuro empleo; ii) una licencia laboral durante el período que dure su cargo o función pública; iii) la continuación del pago de una retribución por un empleador anterior; iv) la permanencia en un sistema de seguridad social costado por el anterior empleador.

Las normas sobre transparencia del patrimonio de los funcionarios, por lo general, exigen la declaración de los ingresos que no constituyen la remuneración del funcionario, en este caso la dieta del legislador. Se supone que esa cifra es cierta. No siempre es así. El Senado argentino discute, en la actualidad la ley de ética pública. Durante el debate se produjo el siguiente episodio<sup>24</sup>: el Senador Berhongaray (oposición) aseguró que declaraba la dieta pura de \$4.500, mientras el Senador Yoma (oficialismo) aseguró que su ingreso trepa a \$10.200. “Yo jamás en mi vida he cobrado esa suma”, interrumpió otro Senador del

24 Senado de la Nación (Argentina) sesión del 24/6/98. Ver información sobre el episodio en *Clarín*, 25 y 26 de junio de 1998.

oficialismo. “¿Usted cobra por los pasajes de avión?” preguntó el jefe del bloque oficialista. A lo que el Senador contestó que donaba los pasajes oficiales a personas de bajos recursos. A continuación otro Senador de la oposición aseguró que él ganaba \$9.000. Entonces el jefe del bloque oficial le recriminó: “Ud. no suma el aguinaldo”. La discusión terminó cuando el Senador Yoma afirmó “no se pueden sembrar sospechas a costa del desprestigio de sus pares. Esto también es ética”. El ejemplo es ilustrativo. A nuestro juicio, las declaraciones patrimoniales de los legisladores deben incluir el monto de su retribución integral, sea cual sea la forma de pago, el origen de los fondos y el concepto en que lo reciben.

El proyecto de ley de ética pública que se discute en Argentina, en la actualidad, incluye en la declaración jurada el detalle de los bienes inmuebles y muebles registrables (automóviles y caballos pura sangre de carrera) y los muebles cuyo valor supere los U\$5000. El Código de Ética para Puerto Rico exige que se declaren, también, las deudas respecto de las cuales el legislador recibe un tratamiento preferencial, en comparación con el que reciben otros deudores del mismo acreedor en circunstancias similares.

En Estados Unidos, la obligación de declarar intereses y bienes alcanza no sólo al legislador, sino también a su cónyuge y a los hijos menores de edad o dependientes de sus padres. En Sudáfrica comprende a las mismas personas. La extensión de esta obligación a personas distintas del funcionario apuntan a evitar que aquéllas actúen como “pantallas” para ocultar intereses o bienes del legislador. Esto no impide que el legislador recurra a otras personas para disimular u ocultar su situación.

La obligación de los funcionarios (y en ocasiones de sus familiares directos) de declarar sus intereses o bienes puede ser una forma de evitar o por lo menos hacer evidente cualquier conflicto de interés. La publicidad de las declaraciones es fundamental para el logro de una mayor transparencia y la posibilidad de control por parte de la ciudadanía, especialmente a través de la prensa. Pero la exigencia de esas declaraciones plantea a su vez un conflicto de interés que exige una solución: el

conflicto entre el interés público en la transparencia y el derecho del declarante a la reserva de su vida privada<sup>25</sup>. Una encuesta realizada en Gran Bretaña mostró que la tolerancia a la invasión de la intimidad es más alta para el caso de los políticos que para otros grupos sociales. La pregunta formulada era: ¿Con respecto a cuál de estos grupos de personas piensa Ud. que es justificable que la prensa invada la intimidad en busca de información? Los políticos ocupan el primer lugar con 32% (en 1989) y 40% (en 1992), la realeza ocupa el cuarto lugar con 16% (en 1989) y 33% (en 1992)<sup>26</sup>.

Para conciliar transparencia y privacidad, las leyes establecen límites y prohibiciones respecto al uso que puede hacerse de los datos contenidos en la declaraciones. Así, por ejemplo, en la *Ethics Reform Act* de Estados Unidos, se prohíbe la utilización con fines comerciales de los datos obtenidos, dejando a salvo la utilización que de ellos hacen los medios de comunicación. Tampoco podrán utilizarse estos datos para establecer los antecedentes y clasificación crediticia del legislador, ni para solicitar contribuciones con fines políticos o de caridad. El proyecto argentino contiene las mismas normas.

El código de conducta del parlamento sudafricano, por ejemplo, establece que una parte de la declaración de bienes e intereses no será pública, sino que tiene carácter confidencial lo que supone que sólo el Comité de Intereses puede conocer su contenido. La parte pública del Registro de intereses estará a disposición de cualquier persona y será publicada por el Comité. Algunos autores critican esta protección para ciertos datos, pues entienden que lo significativo es no sólo la existencia de un interés privado potencialmente conflictivo, sino su peso relativo<sup>27</sup> en el patrimonio del legislador. Los aspectos compren-

25 Ver Ferreira Rubio, D.: *El derecho a la intimidad*, Ed. Universidad SRL, Bs. As., 1981.

26 Ver resultados de la encuesta de Mori, en Mortimore, R.: *"Public perceptions..."*, ob. cit.

27 Calland, R.: *"Building a House of Integrity. Parliamentary ethics: the case of the new South Africa"*, presentado en la 8ª. Conferencia Internacional Anticorrupción, Lima (Perú), septiembre de 1997.

didados en esta categoría son los montos efectivos recibidos por el legislador en carácter de remuneración proveniente de cualquier trabajo extra parlamentario, o de su actuación como director o socio de una empresa, así como el valor de la pensión u otros beneficios. También el domicilio del legislador está comprendido en el área confidencial de la declaración. Una solución similar adopta el Reglamento del Senado español. En efecto, se exige al legislador una doble declaración jurada: a) de actividades y b) de bienes patrimoniales. Esta última es confidencial y está vedada al acceso público<sup>28</sup>.

Es interesante señalar que la ampliación de la obligación de transparencia patrimonial a otras personas distintas del funcionario (esposa, hijos, eventualmente socios) supone una protección diversa respecto de esos datos. En efecto, lo que justifica la baja del umbral de protección de la intimidad del funcionario es precisamente su función pública, función que no comparten sus familiares, por lo cual el umbral de protección de estos últimos es superior o más estricto. Así lo reconoce en Código de Conducta del Parlamento de Sudáfrica que exige la declaración del cónyuge o pareja permanente y de los hijos dependientes pero otorga a estos datos el carácter de confidenciales, es decir no accesibles al público en general y reservados al conocimiento del Comité de Intereses.

## V. LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN Y CONTROL DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

La autoridad que aplicará las reglas de conducta parlamentaria y controlará su cumplimiento es una de las claves del éxito de estos códigos. A nuestro juicio la solución más acertada es la de dejar el control a un órgano diverso del controlado. La identidad entre controlador y controlado significa en sí misma un conflicto de intereses que debería evitarse.

En Estados Unidos la *Ethics in Government Act*, de 1978, creó la Oficina de Ética Gubernamental, cuyo Director es designado

28 Reglamento del Senado, España, art. 26.

por el Presidente con acuerdo del Senado por el término de 5 años. El Director tiene facultades de regulación en materia de conflictos de interés, transparencia patrimonial y financiera y reglas de ética en el área de la administración pública. Asimismo, tiene facultades para investigar cualquier posible violación a las normas sobre conflictos de interés o las que fijan reglas de conducta para los funcionarios; puede aconsejar al funcionario sobre la forma de solucionar el conflicto y, en caso de incumplimiento de la sugerencia, solicitar la aplicación de sanciones a la autoridad competente.

La legislación norteamericana prevé incluso la designación de un procurador independiente cuando se produzcan acusaciones que afecten a los niveles más altos del gobierno<sup>29</sup>. Stephen Potts, Director de la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos, afirma que “sin la presencia de un efectivo sistema de aplicación y control, las medidas preventivas –como los códigos de conducta– se transforman en poco más de afirmaciones piadosas”<sup>30</sup>.

En el ámbito del parlamento, sin embargo, la creación de un órgano independiente para la aplicación de los códigos de ética puede chocar con la noción tradicional de los privilegios parlamentarios. Los privilegios parlamentarios son garantías que se otorgan al Congreso, como institución, y a sus miembros para facilitar su funcionamiento independiente. Entre los privilegios colectivos, se incluye tradicionalmente el derecho del cuerpo de dictar su reglamento, juzgar la validez de los títulos de sus miembros y ejercer el poder disciplinario sobre ellos. Es por ello que en la mayoría de los países, la aplicación de los códigos de ética está en manos de los propios parlamentarios. Tal el caso de los Estados Unidos donde estas cuestiones

29 La designación de un procurador independiente depende del Secretario de Justicia. Janet Reno ha designado, hasta mayo de 1998, siete procuradores independientes para investigar a la administración Clinton. *The Economist*, Mayo 16, 1998.

30 Potts, S.: “*Ethics in public service: an idea whose time has come*”, ponencia presentada en la 8ª. Conferencia Internacional Anticorrupción, Lima (Perú), septiembre de 1997.

son competencia del *Select Committee on Ethics* del Senado y del *Committee on Official Standards of Conduct* en la Cámara de Representantes.

La Comisión Nolan, para Gran Bretaña, incluyó entre sus recomendaciones la creación de un órgano independiente –*Commissioner for Standards*– encargado de la formulación de las reglas de conducta y la supervisión de su cumplimiento. Teniendo en cuenta la cuestión de los privilegios, la Comisión Nolan propuso un mecanismo parlamentario que consistía en la designación de una persona de acreditada independencia, con cierto grado de estabilidad en el cargo, cuyas funciones serían las de llevar el registro de intereses, aconsejar en materia de código de conducta, recibir las quejas por inconducta de los parlamentarios y llevar adelante las investigaciones correspondientes, para finalmente recomendar las sanciones que serían aplicadas sólo con el voto de la Cámara. La creación de un órgano independiente del parlamento para investigar la conducta de los parlamentarios tenía el apoyo de un 83% de la población<sup>31</sup>.

Hasta ese momento el cumplimiento de las reglas de conducta sobre conflictos de interés había estado a cargo de una comisión integrada por miembros del Parlamento, y la Cámara de los Comunes interpretaba que cada legislador debía decidir sobre la importancia y relevancia de sus intereses y en consecuencia, determinaba por sí mismo, si era necesario declararlo o no. En 1995, una encuesta detectó que sólo el 26% de los encuestados confiaba en la capacidad de los miembros del parlamento para aplicar sus propias reglas de conducta y el 38% estimaba que la aplicación de estas reglas debería ser responsabilidad de una comisión independiente y la justicia ordinaria<sup>32</sup>. A pesar de que inicialmente la Cámara de los Comunes centró la discusión en el tema de los privilegios parlamentarios, final-

31 Ver resultados de la encuesta de Mori, en Mortimore, R.: “*Public perceptions...*”, ob. cit..

32 Ver resultados de la encuesta sobre el estado de la Nación para el Joseph Rowntree Reform Trust, en Mortimore, R.: “*Public perceptions...*”, ob. cit..

mente aceptó la creación del *Commissioner for Standards*<sup>33</sup>, conforme la sugerencia de la Comisión Nolan.

Una opción interesante para conciliar la necesaria independencia del órgano de aplicación y control y el respeto por la no interferencia de un Poder en la esfera de actuación del otro es la creación de un órgano independiente de los tres Poderes y con competencia en todo el ámbito de la función pública. Tal es la solución que adopta, para Argentina, el proyecto de ley de ética pública que está siendo discutido en el Congreso. Se propicia la creación de una Comisión de Ética Pública, en el ámbito del Congreso, pero con independencia y autonomía funcional. Esta Comisión se encargará de garantizar el cumplimiento de la ley de ética pública en todo el ámbito de la función pública, incluidos los tres Poderes del Estado y los órganos extra-poder (como el Ministerio Público). La Comisión estará integrada por “once miembros, ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe y que durarán cuatro años en su función, pudiendo ser reelegidos por un período”. Estos ciudadanos serán designados: uno por la Corte Suprema, otro por el Poder Ejecutivo, otro por el Procurador General (jefe del Ministerio Público) y los ocho restantes por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso, uno de los cuales será propuesto por el Defensor del Pueblo y otro por la Auditoría General de la Nación<sup>34</sup>. De aprobarse este modelo, la clave de la independencia estará en la independencia de criterio y la probidad de las personas designadas que, a través de su acción, deberán demostrar que no son subordinados de los poderes políticos.

La Comisión estará facultada para realizar la prevención sumaria frente a la violación de las normas establecidas por la ley de ética pública. “La Comisión remitirá los antecedentes al organismo competente según la naturaleza del caso, pudiendo recomendar la suspensión preventiva en la función o el cargo”. Al parecer, la Comisión no aplicará sanciones por sí. Si se dis-

33 Al respecto, ver Oliver, D.: “*The Committee...*”, ob. cit.

34 Proyecto de ley de ética de la función pública, Orden del Día del Senado N° 198/98.

cute la conducta de un legislador, parecería que el poder disciplinario será ejercido por la Cámara correspondiente, sin perjuicio del posterior proceso judicial, si se tratara de un delito. De este modo, se respetarían los privilegios parlamentarios. Si esta fuera la interpretación que finalmente se diera a la norma, la investigación y recomendación de la Comisión de Ética sobre un caso en particular actuaría como un fuerte incentivo y presión funcional para la aplicación de la sanción correspondiente. La práctica dirá cuál es la eficacia de este mecanismo. La Comisión será sí la encargada de aplicar la multa a cualquier persona que haga uso ilegal de una declaración jurada obtenida del Registro, caso en el cual la decisión de la Comisión será recurrible judicialmente.

La integración de la Comisión podría enriquecerse, a nuestro juicio, si se incorporaran uno o dos miembros propuestos, designados o electos por organizaciones no gubernamentales de especial orientación cívica como, por ejemplo, *Conciencia o Poder Ciudadano*. La presencia de las ONGs en estos órganos de control puede servir de garantía de independencia o, por lo menos, de transparencia sobre el accionar del propio órgano de control. El proyecto que obtuvo sanción de la Cámara de Diputados preveía la creación de un consejo asesor cuyos “miembros serían propuestos por las organizaciones no gubernamentales especializadas en mecanismos de transparencia y defensa del sistema democrático, de reconocida trayectoria en la materia”<sup>35</sup>.

La elaboración de códigos de ética y la creación de órganos más o menos independientes de control y aplicación de esas reglas no es suficiente para reconquistar la confianza de la ciudadanía en la integridad de sus dirigentes. Será menester, también, que las reglas se apliquen efectivamente y que se revierta el clima de impunidad e indulgencia y defensa corporativa que se advierte en algunos parlamentos. En este sentido, es menester que las normas prevean mecanismos eficaces para eliminar los conflictos y lograr el cumplimiento de las reglas y también

35 Proyecto de ley de ética pública sancionado por la Cámara de Diputados el 27/8/97.

sanciones razonables y de efectivo cumplimiento para los casos de incumplimiento.

En Estados Unidos, por ejemplo, la falsedad en la declaración jurada de bienes e intereses o la falta de la presentación de la misma autoriza a la promoción de una acción civil de responsabilidad, al término de la cual el tribunal podrá aplicar una multa de hasta U\$10.000. Asimismo, como vimos, la violación de las reglas sobre prohibición de ciertas actividades post-empleo es pasible de sanciones penales. Para el caso de violación de la prohibición de empleos o actividades se prevé la imposición de una multa civil de U\$10.000 o el monto de la compensación recibida si fue mayor que la multa prevista. Pero más allá de las sanciones, la autoridad de aplicación puede ordenar al funcionario que adopte una serie de conductas para corregir la irregularidad, entre ellas: la restitución de lo recibido o cobrado; el establecimiento de un fondo fiduciario autónomo; la solicitud voluntaria de transferencia o reasignación de funciones o la renuncia.

El Reglamento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires prevé que el incumplimiento de la obligación de presentar la declaración jurada de bienes y recursos, constituye "inconducta grave" del legislador y habilita al cuerpo a ejercer su poder de disciplina, que incluye la posibilidad de "suspender o destituir" al diputado. El Código de Ética del Parlamento sudafricano prevé que el Comité de Intereses, luego de una investigación, puede proponer a la Cámara una o más de las siguientes penalidades: multa, reducción de remuneraciones, suspensión de los privilegios del legislador, prohibición de tomar parte en los debates plenarios o de comisión. En Puerto Rico, la falsedad de la declaración es sancionada con prisión de hasta un año. Si un legislador o funcionario público recibe ingresos en violación a las prohibiciones de la ley deberá pagar al Estado una suma igual a tres veces el valor de lo recibido<sup>36</sup>.

36 Código de Ética, (Puerto Rico), Ley N° 12, del 24 de julio de 1985.

## VI. OTROS PRINCIPIOS DE ÉTICA PARLAMENTARIA

Una de las causas que derivaron en los casos de corrupción en el Parlamento británico fue la falta de una formulación clara de los estándares de conducta que debían seguir los legisladores: "las reglas acerca de qué es correcto y qué no lo es, derivadas de las resoluciones de la Cámara de tiempo en tiempo, no están recopiladas y accesibles a los Miembros del Parlamento,... los nuevos parlamentarios no reciben ningún tipo de programa de entrenamiento o instrucción que les informe sobre su función constitucional y los estándares de conducta que de ellos se esperan"<sup>37</sup>. En síntesis, algunos parlamentarios no sabían lo que es correcto o incorrecto.

Cuando existe un consenso ético básico en la sociedad, ni siquiera es necesario formular por escrito los principios fundamentales de actuación porque ellos están claros en el campo de los valores aceptados. Cuando ese consenso ético desaparece es menester formular clara y explícitamente los principios elementales y muchas veces, es necesario desarrollar en detalle las normas que de ellos se derivan.

El Proyecto de Ética Pública para Argentina dispone en una de sus normas que los funcionarios deben "desempeñarse con observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana". A la luz de la experiencia argentina de la última década, cabe preguntarse si bastará esta enunciación o si será menester explicar y regular en forma más detallada lo que debe entenderse, por ejemplo, por austeridad republicana.

La Comisión Nolan formuló siete principios de la vida pública, a partir de los cuales propuso que se derivaran y formularan explícitamente reglas concretas de conducta. El contenido de

37 Oliver, D.: "The Committee...", ob. cit., p. 592.

esos principios básicos fue expresamente formulado para evitar problemas de interpretación. Esos principios son<sup>38</sup>:

- a) Neutralidad. Los funcionarios públicos deben tomar decisiones sólo en función del interés público. No deben hacerlo con vistas a obtener beneficios financieros o de otro tipo para ellos, su familia o sus amigos.
- b) Integridad. Los funcionarios públicos no deben colocarse en relación de obligación financiera o de otro tipo respecto de individuos u organizaciones ajenos a la función, que puedan influir sobre ellos en el cumplimiento de sus deberes oficiales.
- c) Objetividad. Al desarrollar negocios públicos, incluida la realización de nombramientos, concesión de contratos o recomendación de individuos para recibir recompensas y beneficios, los funcionarios públicos deben hacer su elección en función del mérito.
- d) Responsabilidad. Los funcionarios públicos son responsables ante el público por sus decisiones y acciones y deben someterse a cualquier auditoría o investigación apropiada a su cargo.
- e) Transparencia. Los funcionarios públicos deben ser lo más transparentes posible acerca de todas sus decisiones y acciones. Deben dar fundamentos de sus decisiones y restringir la información sólo cuando así lo demande un interés público superior.
- f) Honestidad. Los funcionarios públicos tienen el deber de declarar cualquier interés privado relacionado con sus deberes públicos y tomar medidas para resolver cualquier conflicto que pueda surgir, de modo de proteger el interés público.
- g) Liderazgo. Los funcionarios públicos deben promover y apoyar estos principios a través del liderazgo y el ejemplo."

A partir de estos principios se elaboró el proyecto de código de conducta para los parlamentarios que contenía normas con

38 Citados por Oliver, D.: *"The Committee..."*, ob. cit., p. 593. La traducción es nuestra.

mayor nivel de detalle, entre las que, a modo de ejemplo, mencionamos las siguientes que –en otras épocas– hubieran parecido verdades de perogrullo:

1. El deber primario de los parlamentarios es hacia el país y sus votantes.
2. Un parlamentario no puede promover ninguna cuestión en el parlamento a cambio de pago.
3. En cualquier trato con, o en representación de, una organización con la que tenga relaciones financieras, el legislador debe siempre tener presente la responsabilidad superior que tiene respecto a la nación y sus votantes, particularmente cuando esas actividades no sean objeto de registro público.

Hay aspectos de la conducta de los funcionarios públicos y de los parlamentarios, en particular, que permanecen en la esfera de los principios éticos y no han sido regulados jurídicamente. El hecho de que estas normas no figuren expresamente en los códigos de ética no implica que no formen parte de ese conjunto más amplio de reglas de conducta a la que los parlamentarios deben ajustarse.

Un tema complicado es el que se refiere a la libertad de conciencia del legislador al votar un determinado asunto. ¿Es éticamente correcto, desde el punto de vista personal del legislador, votar una cuestión en contra de los propios principios, por disciplina partidaria? La existencia de disciplina partidaria al momento de las votaciones en el Congreso depende de variados factores que se vinculan con el diseño electoral y con el modelo de partido político. En aquellos países donde la disciplina partidaria es una realidad, es frecuente que el grupo o bloque parlamentario deje en libertad a sus miembros para votar en determinadas cuestiones relacionadas más íntimamente con las convicciones personales, tal el caso de temas como aborto, divorcio, eutanasia, etc. Pero además de estas cuestiones que se vinculan directamente con los principios éticos o religiosos que cada persona mantiene, hay otras donde pueden surgir conflictos con los principios o valores aceptados y en las que el

bloque exige o espera una votación conforme a la disciplina partidaria. En esos casos, se plantea para el legislador un conflicto entre sus principios éticos y sus deberes como miembro de un partido.

Otro tema es el de la idoneidad para el cargo que debería deducirse de los principios de honestidad y rectitud. Pensemos por ejemplo en la integración de las comisiones parlamentarias que tienen por función asesorar al cuerpo en los respectivos proyectos. Por lo general no hay reglas sobre la capacidad e idoneidad de los diputados para integrar dichas comisiones. La integración resulta, en la mayoría de los casos, de acuerdos políticos en los bloques o grupos parlamentarios. Nos preguntamos: ¿es correcto, desde el punto de vista ético, aceptar ser miembro de una comisión de asesoramiento parlamentario, cuando uno no entiende nada del tema? Sin duda es legal, ya que la ley no impone restricción alguna más que la de ser parlamentario. También es políticamente legítimo, pero ¿es éticamente correcto?

Otra cuestión interesante es la referida a la designación del personal de la oficina del legislador. Los cargos disponibles que el Congreso facilita al legislador para que designe al personal que colaborará con él en el ejercicio de la función deberían ser ocupados por personas idóneas para el trabajo. A esto se refiere uno de los principios de la Comisión Nolan que hemos mencionado. Muchas veces, sin embargo, las designaciones no se basan en el mérito, sino en las relaciones clientelares y estos cargos se transforman en vías encubiertas para financiar la actividad política del legislador. Así, cada mes, al momento del pago se ve una gran afluencia de "empleados" en el Congreso que sólo aparecen el día de pago.

## VII. CONCLUSIÓN PROVISIONAL

El problema de la ética parlamentaria debe ser abordado con especial atención a las características particulares de cada país, no sólo en lo referido al diseño institucional, sino también al sistema económico y a las tradiciones culturales de la socie-

dad<sup>39</sup>. Un ejemplo interesante en este sentido es el del Parlamento de Dinamarca, caracterizado por la adhesión de los parlamentarios a un conjunto de principios que ponen el acento en la modestia y la confianza recíproca, y que han creado, con el tiempo, una particular cultura parlamentaria<sup>40</sup>.

Las normas y soluciones pensadas para un país, pueden no ser razonables en otros. Por ejemplo, en sociedades caracterizadas por una gran anomia, el dictado de códigos de ética o la creación de oficinas de ética sólo contribuirá a aumentar la hojarasca legislativa y la burocracia. En este contexto el compromiso de la sociedad civil deberá ser mucho más militante que en aquellas sociedades en que la norma conserva un valor directivo de la conducta. El análisis de los casos particulares de América Latina incluidos en el estudio comparado que abordamos debe atender especialmente a esta cuestión.

Por otra parte, debemos tener presente que los legisladores son parte y producto de la sociedad en que vivimos. Tiene razón López Calera al afirmar que no se debe caer en la simpleza de "satanizar" la política. "La corrupción política, aunque tenga sus especificidades, no es consecuencia de que los políticos son un grupo de degenerados que vienen de un planeta malvado"<sup>41</sup>.

Sin perjuicio de las particularidades que habrá que tener en cuenta en cada caso, un código de conducta parlamentaria debería contemplar las siguientes cuestiones:

### a) Conflicto de intereses:

1. Declaración jurada pública sobre intereses.

39 Ver para el caso de las legislaturas de los diversos estados de los EEUU, Rosenthal, A.: *Legislative Life*, Harper & Row, New York, 1981, en esp. Cap. 6, p. 111-128.

40 Sobre el particular, Christensen, J.: "Better than their reputation: danish politicians and the absence of sleaze", en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N.º. 4, pp. 649-662.

41 López Calera, N.: "Corrupción, ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción política", en Laporta, F. y Alvarez, S. (comp.): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid, 1997, p.129.

2. Obligación de eliminar el conflicto de intereses, cuando lo indique la autoridad pertinente o de abstenerse en el proceso de toma de decisiones relacionado con el conflicto.
  3. Régimen de incompatibilidades.
  4. Prohibición de utilizar la información recibida en función del cargo para beneficio de intereses privados, personales o de terceros.
- b) Patrimonio:
1. Declaración patrimonial pública y su actualización.
  2. Declaración pública de los regalos/viajes/otros beneficios.
  3. Declaración pública de la retribución integral por la función de legislador y de cualquier ingreso extra-dieta parlamentaria.
- c) Utilización de bienes y fondos públicos:
1. Prohibición de utilizar en beneficio personal o de familiares y amigos los bienes y servicios que el Congreso le provee para el ejercicio de su función.
  2. Designación del personal a su cargo en función del mérito y la idoneidad.
  3. Declaración pública de los nombramientos efectuados.
  4. Declaración pública detallada del otorgamiento de pensiones y otros beneficios.
- d) Autoridad de aplicación y auditoría:
1. Debe ser independiente.
  2. Puede preverse la participación en este órgano de ONGs de orientación cívica.
  3. Debe garantizar la publicidad de las declaraciones previstas.
  4. Debe tener facultades para investigar el posible incumplimiento de las normas y para aplicar sanciones o proponerlas ante el Congreso o alguna de las Cámaras.
  5. Debe estar legitimada para actuar ante la justicia.
- e) Mecanismos de corrección y sanciones:
1. Deben preverse mecanismos para resolver el conflicto.
  2. Deben preverse sanciones para el caso de incumplimiento. Estas pueden ser administrativo-disciplinarias, civiles y penales.

Adenda al marco teórico, dos años después.

### 1. La ley de ética pública en Argentina

En el marco teórico que antecede, elaborado a comienzos de 1998, hacemos referencia a un proyecto de ley de ética pública que está en proceso de sanción en el congreso argentino. Dicho proyecto fue sancionado en setiembre de 1999 y está vigente en la actualidad como Ley N° 25.188, de Ética en el ejercicio de la función pública.

La Comisión Nacional de Ética Pública creada por la ley no ha sido constituida aún. Desde enero de 2000 funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo la Oficina Anticorrupción que actúa como autoridad de aplicación de la ley, en el ámbito de la administración pública nacional.

### 2. Un caso de conflicto de interés

En la nota 17 del trabajo mencionamos el caso del Diputado Sebastiani que, en junio de 1998, era Diputado nacional por el Partido Justicialista y ejercía simultáneamente la presidencia de la Unión Industrial Argentina -UIA-, una de las organizaciones empresariales más poderosas del país. El conflicto de interés que vaticinamos en el trabajo se planteó, en setiembre de 1998, cuando se discutía la ley de reforma laboral. La UIA hizo público su rechazo al proyecto, que era apoyado por la bancada justicialista. La votación en la Cámara de Diputados era tan reñida que el voto del Diputado Sebastiani resultaba indispensable para que la mayoría pudiera aprobar el proyecto. Las presiones encontradas del grupo político y del sector empresarial fueron tan fuertes que obligaron al Diputado Sebastiani a renunciar a su cargo en la UIA y a votar el proyecto junto al resto de los Diputados justicialistas.

### Bibliografía:

Beliz, G. (comp.): *No robarás. ¿Es posible ganarle a la corrupción?*, Ed. Belgrano, Bs. As., 1997.

- Bobbio, N., Pontara, G. y Veca, S.: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.
- Calland, R.: "Building a House of Integrity. Parliamentary ethics: the case of the new South Africa", presentado en la 8ª. Conferencia Internacional Anticorrupción, Lima (Perú), septiembre de 1997.
- D'Alberti, M. y Finocchi, R. (comp.): *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Diez Picaso, L.: *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona, 1996.
- Doig, A.: "Full circle or dead end? What next for the Select Committee on Members' Interests?" en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 47 (1994), N° 3, pp. 355-373.
- Doig, A.: "Cash for questions: Parliament's response to the offence that dare not speak its name" en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 51 (1998), N° 1, pp. 36.
- Dunleavy, P., Weir, S y Subrahmanyam, G.: "Public response and constitucinal significance", en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N° 4, pp. 602-615.
- Ferreira Rubio, D. (comp.): *Financiamiento de partidos politicos*, Ciedla-KAS, Bs. As., 1997.
- Ferreira Rubio, D.: *Crisis en la relación representante/representado. El caso argentino*, (en prensa), Ciedla-KAS, Buenos Aires, 1998.
- Hrebennar, R. y Scott, R.: *Interest group politics in America*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1982.
- Laporta, F. y Alvarez, S. (comp.): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid, 1997.
- Lozano, J. y Merino, V.: *La hora de la transparencia en América Latina*, Granica-Ciedla, Bs. As., 1998.
- McFarland, A.: *Common Cause: Lobbying in the public interest*, Chatman House Pub., New Jersey, 1984.
- Moreno Ocampo, L.: *En defensa propia. ¿Cómo salir de la corrupción?*, Ed. Sudamericana, Bs. As., 1993.

- Njaim, H. (edit.): *Perspectiva y proyecciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, COPRE-KAS, Caracas, 1997.
- Potts, S.: "Ethics in public service: an idea whose time has come", ponencia presentada en la 8ª. Conferencia Internacional Anticorrupción, Lima (Perú), septiembre de 1997.
- Rosenthal, A.: *Legislative Life*, Harper & Row, New York, 1981.
- Sapelli, G.: *Cleptocrazia*, Feltrinelli, Milano, 1994.
- Tompson, D.: *Ethics in Congress - From individual to institutional corruption*, Brookings Institute, Washington, 1995.
- Überhofen, M.: *La corrupción en el derecho comparado*, Ciedla-KAS, Buenos Aires, 1997.
- Varios autores: "Sleaze: politics, private interests and public reaction", *Parliamentary Affairs* (número monográfico) Oxford Univ. Press, Vol. 48 (1995), N° 4.
- Varios autores: "Parliaments and publics", *Parliamentary Affairs* (número monográfico) Oxford Univ. Press, Vol. 50 (1997), N° 3.
- Woodhouse, D.: "The Parliamentary Commissioner for standards: lessons from the 'Cash for questions' inquiry", en *Parliamentary Affairs*, Oxford Univ. Press, Vol. 51 (1998), N° 1, p. 51.

**SEGUNDA PARTE**  
**ESTUDIOS NACIONALES**  
**SOBRE ÉTICA PARLAMENTARIA**

*Marina Ramírez Altamirano*

*Ileana Rogel*

*Jorge Mario García Laguardia*

*Luz Ernestina Mejía*

*Jorge Samper*

*Andrés Wong Pimentel*

*Abigail Cruz Infante*

# ÉTICA PARLAMENTARIA EN COSTA RICA

*Marina Ramírez A.*

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio es analizar el estado de desarrollo de la valoración ética en el ejercicio de la función parlamentaria en Costa Rica, así como el de las normas jurídicas relativas a esta materia.

El tema, necesariamente, ha de analizarse en el marco más amplio de la corrupción, como un componente de la ética de la función pública, pues se trata, en última instancia, de la tarea de definir una moral para la acción pública que le de legitimidad y fundamento.

Para comenzar, es preciso reconocer que no hay todavía en Costa Rica un desarrollo conceptual sobre el tema de la ética parlamentaria, y menos aún un desarrollo sistemático de derecho positivo que la regule. Pero ello no quiere decir que sea ajena a las preocupaciones de los ciudadanos y de la clase política misma.

Igual que en el resto del mundo, también en Costa Rica se sufre hoy un aumento evidente en los actos de corrupción pública, aunque algunos sostienen que más que un aumento hay ahora

una mayor publicidad y conciencia del problema. Como consecuencia, hay más demanda de transparencia y responsabilidad en el ejercicio de los cargos públicos y se exigen mayores controles en el ordenamiento jurídico para evitar la impunidad de estos hechos.

La ética parlamentaria se empieza a vislumbrar en el medio, aunque no como un sistema conceptual, sino más bien como un efecto de la fiscalización permanente de la prensa y de los ciudadanos sobre el actuar de los diputados (y demás funcionarios públicos), papel que sobre todo los medios de comunicación han asumido con especial empeño en la última década. Algunos políticos (solitarios aún) han tomado también la bandera de la reivindicación de estos valores.

*Plan de la obra:*

El estudio se dividirá en cuatro partes o secciones. La primera se dedicará a exponer el marco conceptual desarrollando los principales tópicos de la corrupción pública, la ética en la función pública y la ética parlamentaria. Limitaciones de espacio impidieron profundizar en esta parte, pero se indican los aspectos medulares de estas materias, necesarios para comprender la importancia de la ética parlamentaria y su trascendencia en la lucha contra la corrupción pública.

La siguiente parte estará dedicada al marco jurídico. Se pretende aquí hacer una reseña del estado actual del ordenamiento jurídico costarricense en torno a la ética de la función pública en general y de los diputados en particular.

En la sección siguiente, dedicada a los principales temas a considerar en torno a la ética exigida a los parlamentarios, se comentarán los aspectos más relevantes de la actividad de los diputados en el cumplimiento de las funciones que la Constitución Política atribuye a la Asamblea Legislativa. La prohibición de legislar en beneficio propio, las prerrogativas parlamentarias, la influencia nociva del narcotráfico, el soborno y las negociaciones incompatibles, son algunos de los tópicos analizados.

Finalmente, en la última sección se incluyen las conclusiones y recomendaciones que el estudio precedente sugiere.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### A. La corrupción pública

La corrupción pública es una modalidad de la corrupción en general, entendida como una desviación de la conducta moralmente aceptada, que se da en todos los ámbitos de la vida social, incluso en el privado. De hecho, son las conexiones entre intereses privados y funciones públicas las que originan los más graves casos de corrupción en los gobiernos.

La corrupción pública es un fenómeno de carácter universal, de larga data en la historia de la humanidad<sup>1</sup>. Ya se conoció en la antigua Grecia y en Roma, y también durante la Edad Media se dieron numerosos ejemplos de corrupción en los países europeos. También en América en la época de la colonia se incurrió en los vicios de la administración pública usuales en los países colonizadores<sup>2</sup>. Costa Rica no ha sido una excepción<sup>3</sup>.

Sin embargo, la facilidad de las comunicaciones y el consecuente achicamiento del mundo le han dado publicidad al fenómeno y hoy lo conocemos más de cerca como un mal que afecta a todos los países, independientemente de su grado de desarrollo o condiciones económicas y políticas. Esto ha provocado que las masas populares tengan más conciencia de los perjuicios que esa práctica ocasiona a la sociedad, en especial los graves desajustes que produce en la distribución de las riquezas y de los recursos públicos. Con ello, ha aumentado también la críti-

1 Klitgaard, Robert: *Controlando la corrupción*, Editorial Quipus, Bolivia, Primera edición en español, 1990, págs. 23 y 24.

2 Rico, José María y Salas, Luis: *La Corrupción Pública en América Latina*, Centro para la Administración de Justicia, Universidad de la Florida, Primera edición, 1996. págs. 30-31.

3 Sobre esto véase: Araya Pochet, Carlos: "La corrupción en la historia costarricense", en *Siete enfoques sobre la corrupción*, CEDAL, Costa Rica, 1989.

ca y las demandas para que se encuentren soluciones al problema<sup>4</sup>.

Es además, un fenómeno complejo donde coinciden elementos de orden social tanto de carácter colectivo como individual, de orden objetivo y externo, como interno o de moralidad. Hay elementos de costumbre y de valores sociales; aspectos económicos, políticas públicas, sistemas de administración y reglas jurídicas que suelen ser también importantes factores a considerar en el fenómeno. Conviene asimismo, diferenciar con claridad las causas de los efectos.

En cuanto a las causas, los enfoques son muy variados. Los estudiosos del tema le han dado diversas interpretaciones, fundadas ellas o apoyadas en la importancia que se da a algunos de esos factores. Las principales se basan en perspectivas histórico-culturales, políticas, sociológicas, administrativas, económicas y legales<sup>5</sup>. También hay quienes sostienen que el problema de la corrupción es fundamentalmente de carácter moral, que refleja esencialmente la degradación de los valores tradicionales y la ausencia de ética en la política.

Las diferencias en cuanto al énfasis que se da a los elementos determinantes de la corrupción se dan también en otros aspectos del fenómeno. No hay un único concepto sobre él, y ni siquiera un acuerdo sobre la naturaleza de sus efectos en la vida social y política, incluso hay quienes llegan a encontrarle beneficios<sup>6</sup>. La mayoría, sin embargo, coincide en que la corrupción

4 Algunos datos de interés sobre la percepción que se tiene en Costa Rica (y en otros países latinoamericanos) sobre la corrupción pueden verse en el Informe final de la Tercera Conferencia Interamericana sobre Problemas de Fraude y Corrupción en el Gobierno, RESPONDA CON III, junio de 1996.

5 Rico y Salas: op. cit., nota 2, pág. 9.

6 Sobre el punto señalan Rico y Salas: "En relación con las consecuencias de la corrupción, diferentes según sus modalidades, ciertos especialistas consideran que este tipo de conductas trae consigo aspectos positivos, ya que permiten la agilización del mercado, un incremento en la remuneración de empleados públicos mal pagados y la promoción de la cohesión y de la lealtad política necesarias para gobernar, pudiendo

tiene costos importantes para la sociedad. Entre ellos se citan: desperdicio de recursos, reasignación de recursos a los ricos y poderosos en perjuicio de los más necesitados, desviación de energías de funcionarios y ciudadanos hacia la búsqueda de rentas corruptas, aleja las inversiones, produce inestabilidad del régimen y desencanto de los ciudadanos respecto a los sistemas, deslegitimación del gobierno e ingobernabilidad<sup>7</sup>.

Otro punto de discordia es, precisamente, la definición de corrupción. Del término hay conceptos relativos a fenómenos de orden biológico (corrupción de un cuerpo muerto), de orden legal asociado a conductas sexuales (corrupción de menores) o al ejercicio del servicio público (corrupción de funcionario). Finalmente, están las concepciones populares sobre el término, que son igualmente diversas. En todo caso –como indica KLITGAARD– "al igual que la palabra latina *corruptus*, "corrupto" invoca una gama de imágenes del mal; designa aquello que destruye lo sano. Existe un tono moral en la palabra"<sup>8</sup>.

Para nuestros efectos, interesa concentrarnos en una definición de corrupción pública. Al respecto señalan RICO y SALAS<sup>9</sup>: "referida a las nociones de función pública, interés público y burocracia, corrupción es "toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función debido a consideraciones privadas tales las familiares, de clan o de amistad, con objeto de obtener beneficios personales –en dinero o en posición social (Joseph S. NYE)", "cualquier violación del interés público para obtener ventajas especiales (ROGOW y LASSWELL)" o "toda conducta ilícita utilizada por individuos o grupos para obtener una influencia sobre las acciones de la burocracia (N. LEFT)".

además considerarse como un acelerador económico que, aun contribuyendo a la creación de fortunas personales, puede resultar beneficioso para el conjunto de los ciudadanos y para la modernización del país, especialmente en países en desarrollo." Ob. cit., nota 2, pág. 34. Véase además, Klitgaard: op. cit. nota 1, pág. 44.

7 Klitgaard: ob. cit. nota 1, pag. 56.

8 Idem, pág.38.

9 Op. cit. nota 2, pág. 7.

De estas definiciones, la de NYE<sup>10</sup> es la que más se aviene al propósito de este estudio, ya que su amplitud nos permitirá incluir en el análisis toda la gama de conductas que a menudo se califican como corruptas, ante las cuales los parlamentarios suelen ser más vulnerables.

También será de interés el análisis sistémico del fenómeno. Desde esta perspectiva la corrupción se ve como una estructura en la que intervienen distintas variables. Esa estructura puede ser el sistema político (en términos amplios) o una determinada administración o centro de operaciones administrativas (en un sentido más concreto), tales como ministerio, entidad, oficina, departamento, etc.

En el sistema operan factores externos e internos. Los primeros vienen dados por el entorno, tanto material como normativo: la sociedad, el gobierno, el ministerio, las leyes generales, etc. Los factores internos se refieren a la propia organización: sus normas de operación, las reglas internas, los procedimientos, el recurso humano, los valores de los empleados y los de la organización, etc. En esta estructura el aspecto ético o moral se centra en el factor humano (valores particulares y grupales), pero no puede verse en forma aislada, ya que los demás factores, tanto internos como externos, tienen sus efectos en él.

Para Luis MORENO OCAMPO, ex fiscal argentino conviene "distinguir tres clases de factores que conducen a realizar actos corruptos: personas, sistemas de la organización y elementos externos a la organización. Entre los aspectos personales podemos distinguir deseos y sentimientos contradictorios, como la moral personal y la ambición. Los sistemas de la organización consistirán en su cultura, la transparencia y calidad de la gestión, la selección del personal y la efectividad de los controles. Los elementos externos pueden ser oportunidades, como resolver una compra o una venta, conceder un permiso o autorizar un pago, y también elementos de presión externa

10 "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, n° 51, June 1967, pp 417-429, citado por Rico y Salas: op. cit., nota 2, pág. 7.

como la exigencia de coima para obtener un contrato o salir de la cárcel"<sup>11</sup>. Con esta línea de pensamiento el mismo autor termina afirmando que "es más fácil detectar sistemas culpables que personas culpables"<sup>12</sup>.

Centrar el análisis en la corrupción del sistema resulta útil en la tarea de definir las políticas para combatirla, pues permite escindir el problema en varias partes y orientar métodos específicos para cada una de ellas.

Los mecanismos de control y prevención de la corrupción más usuales se aplican a la parte externa del sistema: al marco jurídico (legislación especial, tanto interna como internacional, sobre la materia); a la creación de instituciones competentes para la vigilancia de la función pública; y al desarrollo de formas de control social de carácter comunitario (grupos de interés). En el ámbito interno suelen aplicarse medidas correctivas de los procedimientos y de las reglas para la selección del personal. En cuanto a los procedimientos, una meta fundamental debe ser aumentar la transparencia de las actuaciones de cara al público. Y en cuanto al personal, además de procurar estrictos sistemas de selección, una importante medida de prevención de la corrupción es la formación constante de los funcionarios en el conocimiento de las conductas éticas y las reglas morales aplicables a la función. La elaboración de códigos éticos o deontológicos para cada sistema administrativo o en general para toda la función pública es también recomendable.

En resumen, las armas a utilizar en la lucha contra la corrupción son numerosas y no pueden ser excluyentes. La complejidad del fenómeno exige un enfoque muy amplio de las medidas a implementar para combatirlo. Los aspectos éticos, que se manifiestan en el factor humano del sistema, tienen, por tanto, una importancia igual a la que tienen los aspectos normativos, desarrollados en códigos penales y normas administrativas.

11 Citado por Luis Pasara: La corrupción: el estado de la cuestión, (fotocopias sin otras referencias), pág. 23.

12 Idem.

Por ello, en la actividad de las asambleas legislativas o congresos, donde también se manifiesta la corrupción, la ética parlamentaria viene a cumplir un importante papel en la lucha contra este mal social.

#### B. *Ética de la función pública*

El servicio público es una actividad profesional en la que participan personas de la más diversa formación, realizando una gama enorme de actividades y funciones específicas. En el servicio público, o acción pública en términos más amplios, interviene la llamada "clase política", aquella conformada por los líderes escogidos por la comunidad –normalmente por periodos constitucionalmente establecidos– para que determinen los valores fundamentales de la sociedad y fijen y lleven adelante las políticas públicas para su actualización. Pero también participan los llamados "funcionarios", aquellos que ocupan las jerarquías de las instituciones públicas y que se encargan de ejecutar las políticas señaladas. Junto a ellos, los "empleados", que son la gran mayoría, ejecutan en los niveles intermedios y bajos, las tareas cotidianas específicas para el ejercicio de las competencias públicas. Todos ellos conforman el grupo de los "servidores públicos" cuya vocación final, igual para todos, es la consecución del bien común. Esta vocación compartida, el fin último de toda la actividad estatal, es lo que permite unificarlos como un grupo profesional que posee sus propias características y normas.

Como grupo profesional, el de los servidores o funcionarios públicos, posee una ética particular, cuyos caracteres más destacados son: a) es aplicable a toda la jerarquía, independientemente de la naturaleza de la relación de servicio; b) es diferente en muchos aspectos a la ética particular o moral individual aplicable a la vida privada; y c) tiene carácter instrumental, pues no es un fin en sí misma sino un mecanismo para aumentar la eficiencia del sistema político administrativo y su legitimidad.

La ética del servicio público es un sistema conceptual ampliamente desarrollado hoy día y aplicado en la mayoría de los países occidentales, ya sea formulado en términos de derecho

positivo (códigos y leyes) o simplemente por costumbre (uso con fuerza legal)<sup>13</sup>. En ella se definen una serie de reglas de conducta que tienen como finalidad aclarar las eventuales dudas que el funcionario pueda tener sobre la procedencia o no de una conducta desde el punto de vista de bueno y malo, es decir, desde el punto de vista moral. Como la moral profesional es diferente a la privada, esas dudas suelen ser muy comunes, por eso la ética del servicio público trata de dar los parámetros adecuados para la decisión.

La ética del servicio público comienza por señalar los valores fundamentales del servicio. En primer término, el más importante: la consecución del bien común. Junto a él, otros valores orientadores de la acción pública son la lealtad, la eficiencia, la probidad y la responsabilidad.

Se señalan, además, una serie de deberes y prohibiciones del servidor. En el área de los deberes aparecen: confidencialidad, imparcialidad y objetividad. Entre las prohibiciones destacan la de usar indebidamente los recursos públicos, el uso del poder oficial para beneficio propio y la de recibir obsequios o recompensas por el ejercicio de un acto propio de la función.

La ética del servicio público se ha ocupado también de algunos temas concretos relacionados con áreas de la acción pública que son especialmente vulnerables a los actos de corrupción. Ellos son: los conflictos de intereses, la información financiera de los funcionarios, el problema de la relación entre gobierno y empresa privada (negocios del Estado) y el problema de la llamada "puerta giratoria".

#### B.1. *Los conflictos de intereses*

Se dice que existe un conflicto de intereses en aquella situación en la que los intereses personales del empleado pueden afectar una decisión a su cargo.

13 Sobre el tema, véase nuestro estudio *Ética en la función pública*, PRODEL, San José, Costa Rica, 1996.

En el conflicto de intereses es irrelevante que la decisión oficial beneficie directamente al empleado. El beneficio puede ser para un familiar, un amigo o un tercero. También carece de importancia para los efectos de la ética del servicio, que el empleado pueda estimarse inmune a las influencias de sus intereses personales o sus propias convicciones sobre un asunto. Lo determinante para la ética del servicio es la *eventualidad* de una decisión orientada no por el interés público o el fin del acto, sino por el interés personal. Y resulta así porque la ética no pretende tener carácter sancionador de una conducta incorrecta del funcionario, sino carácter orientador y preventivo. Además, y lo más importante, es preciso asegurar a los administrados que las decisiones se toman objetivamente, con miras al interés público, y no intervienen motivaciones subjetivas de los encargados de tomarlas.

Por ello la ética de la función pública impone como regla para los casos de conflictos de intereses la separación del funcionario del conocimiento y decisión del caso concreto. La separación puede producirse mediante las llamadas *excusas* (separación por decisión propia) o bien por la *recusación* o separación forzada.

### B.2. Información financiera de los funcionarios

El uso del poder político o de las influencias derivadas de él para el enriquecimiento personal es una de las formas más graves de la corrupción pública.

La apropiación directa de los bienes del Estado (peculado) o el tráfico de influencias son castigados por las leyes penales. Pero estos delitos no son fácilmente detectables pues el poder se usa también para encubrir y borrar evidencias, y cuando se logran condenas la recuperación de los dineros y bienes es casi imposible.

De ahí que el aspecto preventivo es esencial, y en esta tarea resulta muy importante el control y seguimiento de la evolución del patrimonio del funcionario desde que inicia su función, durante ella y una vez concluida. La obligación de los

funcionarios de hacer las declaraciones de bienes correspondientes es una de las más destacadas por la ética de la función pública, reforzada en casi todos los países por obligaciones legales en tal sentido.

Las diferencias de las distintas regulaciones en este particular radican en el ámbito de la cobertura de la obligación de hacer las declaraciones o informes financieros, así como en la amplitud de éstos; es decir, en lo relativo al sujeto obligado y al contenido del informe. Hay lugares donde la obligación cubre a toda la jerarquía de la burocracia pública, mientras que en otros sólo a los funcionarios de más alto rango. En algunos casos la declaración debe hacerse sobre todos los bienes que integran el patrimonio, en otros, sólo sobre algunos de ellos. La declaración puede ser pública o tener carácter confidencial.

Lo que es importante destacar es que éste es uno de los temas más desarrollados por la ética de la función pública y más generalizado en el derecho positivo de los distintos países.

### B.3. Los negocios del Estado

La contratación pública y privada del Estado es un campo fértil para la corrupción, que se manifiesta sobre todo en la vía del soborno directo, las negociaciones incompatibles, el tráfico de influencias y los obsequios, inocentes o no.

La contratación pública, sobre todo, se ve asediada por este tipo de corrupción, ya que los empresarios privados rara vez se encuentran satisfechos con la aplicación de los principios de eficiencia, igualdad y libre competencia que deben sustentar las adjudicaciones de los contratos públicos.

Aquí, entonces, los intereses del contratista propician el acto corrupto del funcionario para obtener una decisión favorable. En otros casos, el anonimato de las empresas oculta el interés directo del funcionario que participa en la adjudicación.

Además de las reglas éticas, administrativas y penales que regulan la actuación del empleado, se han constatado los benefi-

cios de promover relaciones económicas dentro de marcos éticos expresamente definidos y exigidos tanto por el gobierno, como por las empresas que negocian con él.

Como los sobornos y demás recompensas encarecen las contrataciones, las empresas encuentran también beneficios en la acción conjunta contra estas prácticas corruptas. Actualmente muchas corporaciones transnacionales y grandes empresas en los Estados Unidos y Europa han elaborado sus propios códigos de ética empresarial para regular sus relaciones con los funcionarios<sup>14</sup>.

#### B.4. La "puerta giratoria"

Se refiere al uso de información privilegiada de carácter secreto o confidencial por parte de funcionarios que dejan la función pública y pasan a servir al sector privado. También este traslado puede ocasionar un uso indebido de los contactos establecidos en la administración para favorecer o facilitar las gestiones de la empresa privada, que va en detrimento del deber de imparcialidad y objetividad del funcionario.

También al problema inverso: cuando el empleado proveniente de una actividad que es controlada o fiscalizada por una institución pública, ingresa a ésta como funcionario, pues los nexos con el antiguo empleador pueden dar lugar a ventajas inapropiadas o eventuales conflictos para éste.

Las soluciones a estos problemas no están todavía muy desarrolladas, pero algunas medidas se toman en ciertas empresas públicas de los Estados Unidos, en especial cuando se trata de actividades de alto riesgo, como las Fuerzas Armadas o industrias bélicas o químicas.

14 Ejemplos de ellos son el *Code of Business Conduct*, de la empresa NYNEX, el *Code of Ethics and standards of conduct*, de Martin Marietta Corporation y el *Code de deontologie* de United Technologies Corporation.

#### C. Ética parlamentaria

Entendemos por ética parlamentaria el conjunto de normas de conducta especialmente 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.

Es una parte especial de la ética de la función pública, por eso sus fundamentos y principios básicos son los mismos. Únicamente se destacan, por puntualizar, ciertas conductas que especialmente se dan en el escenario parlamentario, por la naturaleza de la institución y del cargo que ocupan los representantes populares.

Más que en teorías sistematizadas, la ética parlamentaria se concreta en reglas específicas recogidas en códigos o leyes de aplicación en los congresos, normas que regulan tanto la actividad de los parlamentarios como la de los funcionarios que laboran en ellos.

Estos códigos existen en casi todos los estados de los Estados Unidos, así como en Canadá, y en general en los países anglosajones en donde se ha desarrollado con más intensidad la elaboración y aplicación de una ética gubernamental.

El estilo de la normativa norteamericana en esta materia se caracteriza por lo casuístico y puntual de los asuntos regulados, por la drasticidad en las sanciones (normalmente de carácter económico) y en el control de los funcionarios obligados, que usualmente se ejecuta por medio de Comisiones de Ética que funcionan en cada congreso. El énfasis, sin embargo, se da en el control y prevención de los conflictos de intereses y en la parte relativa al control del patrimonio de los representantes y funcionarios, por medio de las declaraciones de bienes (*financial disclosure*).

No ocurre lo mismo en Latinoamérica, donde códigos de este tipo son prácticamente desconocidos y las pocas normas de ética parlamentaria se encuentran en los reglamentos de orden de

los propios parlamentos. En este sentido, destacan los *estatutos de los diputados*, en los que se regulan principalmente los asuntos relativos al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo, reglas de carácter general bastante semejantes en todos los países y que casi siempre tienen fundamento constitucional.

Los aspectos más interesantes a destacar en la ética parlamentaria, por su especialidad, son las incompatibilidades del cargo y la prohibición de legislar en beneficio propio. También son relevantes los temas del nepotismo, del tráfico de influencias y del financiamiento ilegal de las campañas de los candidatos a los cargos de representantes.

Pero no debe olvidarse que, como funcionarios públicos que son (en sentido lato) también están obligados los parlamentarios a respetar los principios generales de probidad, eficiencia, responsabilidad, lealtad y prevalencia del interés público sobre el privado, estén o no estas obligaciones recogidas como normas de derecho positivo.

### III. MARCO JURÍDICO

#### A. Disposiciones constitucionales

La Constitución Política de Costa Rica contiene varias disposiciones de aplicación general para los gobernantes y demás servidores públicos, así como las específicas relativas al estatuto de los diputados.

Entre las primeras están los artículos 9 (responsabilidad del Gobierno en general), 11 (responsabilidad de los funcionarios públicos), 121, inciso 9 (fuero de improcedibilidad penal contra miembros de Supremos Poderes), 183 (creación de la Contraloría General de la República para la vigilancia de la Hacienda Pública), 191 y 192 (aplicación del criterio de idoneidad comprobada para el nombramiento de los servidores públicos) y el 193 (que establece la obligación del Presidente de la República, Ministros de Gobierno y funcionarios que manejen fondos públicos, de declarar sus bienes).

Normas que fijan el estatuto de los diputados son los artículos: 105 (alcances de la potestad de legislar), 108 (requisitos para el cargo), 109 (inhabilidades para el cargo), 110 (privilegios de irresponsabilidad e inmunidad), 111 y 112 (incompatibilidades y prohibiciones especiales) y 113 (reserva legal para fijación de la remuneración de los diputados).

También merece citarse el artículo 96, sobre financiamiento de los partidos políticos. Los textos de esos artículos son los siguientes:

*Artículo 9.* El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

*Artículo 11.* Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles responsabilidad penal de sus actos es pública.

*Artículo 96. inciso 4:* Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, re-

querirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

*Artículo 105.* La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. Tal potestad no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados, de conformidad con los principios del Derecho Internacional.

*Artículo 110.* El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el Diputado lo consienta.

Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su periodo legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

*Artículo 111.* Ningún Diputado podrá aceptar después de juramentado, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno. En este caso se reincorporará a la Asamblea al cesar en sus funciones.

Esta prohibición no rige para los que sean llamados a formar parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñen cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado.

*Artículo 112.* La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular.

Los Diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni ob-

tener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de Diputado. Lo mismo ocurrirá si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el Diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones.

*Artículo 113.* La ley fijará la asignación y las ayudas técnicas y administrativas que se acordaren para los Diputados.

*Artículo 121.* Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: inciso 9.- Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento.

*Artículo 183.* La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Sub-Contralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y el Sub-Contralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

*Artículo 191.* Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

*Artículo 193.* El Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos, están obligados a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley.

*B. El Reglamento de la Asamblea Legislativa (del año 1962, revisado en su aspecto formal en 1994)*

A pesar de que se considera el lugar más adecuado para regular o definir el estatuto de los diputados, sobre la base de las disposiciones constitucionales, lo cierto es que este cuerpo normativo contiene muy pocas referencias al régimen de los diputados y prácticamente ninguna sobre la ética de la función.

El Título I del Reglamento está dedicado a los diputados. Tiene dos capítulos. El primero se refiere a los derechos y deberes, el segundo al régimen disciplinario.

De los deberes y atribuciones señalados (se enumeran tres en general, doce en el Plenario y siete en las Comisiones, aunque básicamente son las mismas del Plenario) solo pueden citarse como atinentes a los deberes éticos del servicio asistir a las sesiones y permanecer en el recinto correspondiente durante ellas. Las demás son reglas de procedimiento en el desarrollo de los debates.

Aunque no está comprendido en este capítulo, también puede citarse como obligación de los diputados el de guardar el debido respeto a sus compañeros, a los miembros de los Supremos Poderes, a otras personas, y en general a la Asamblea, cuando haga uso de la palabra. Esto se desprende de la atribución que se da al Presidente de la Asamblea de llamar al orden al diputado que al usar la palabra incurriere en alguna de estas faltas, y de retirársela si insistiere en esa conducta (art. 27, inciso 10).

El capítulo del régimen disciplinario solo contiene un artículo que castiga con la pérdida de la dieta respectiva (retribución

por sesión) al diputado cuando su ausencia injustificada impida que la Asamblea o la Comisión pueda sesionar.

Otras disposiciones reglamentarias se relacionan con el régimen especial de los miembros de los Supremos Poderes (entre ellos los diputados) en materia de procedibilidad de la acción penal.

En el Título IV, *Procedimientos de control político*, se encuentra el capítulo II que señala el procedimiento en caso de presentarse acusaciones contra los miembros de los Supremos Poderes (arts. 189 a 192). En el procedimiento destaca la obligación de nombrar una comisión especial para que conozca el asunto y rinda un informe al Pleno. Esa comisión recibirá todas las pruebas que presenten tanto el acusador como el acusado. El informe de la comisión y los respectivos documentos se leerán en sesión secreta en presencia del acusado. La Asamblea decidirá, por dos tercios del total de los votos, si hay lugar o no a formación de causa contra el acusado y si levanta el fuero de inmunidad.

También se establece la obligación de la Asamblea de suspender en el cargo a los funcionarios mencionados en el artículo 121, inciso 9 de la Constitución, cuando habiendo sido acusados como autores o cómplices de un delito común, llegue a dictarse contra ellos un auto de prisión y enjuiciamiento (auto de elevación a juicio).

#### *C. Leyes y Convenios*

Varias leyes desarrollan las disposiciones constitucionales que se aplican a los funcionarios públicos en general. Entre las más importantes podemos citar: la Ley General de la Administración Pública (N° 6227 de 2 de mayo de 1978), el Estatuto de Servicio Civil (N° 1581 de 30 de mayo de 1953), la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (N° 4556 de 1970), la Ley Orgánica del Poder Judicial (N° 7333 de 5 de mayo de 1993), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N° 7428 de 26 de agosto de 1994), la Ley contra el enriquecimiento ilícito de los Servidores Públicos (N° 6872 de 17 de junio de

1983) y la Ley de la Defensoría de los Habitantes (N° 7319 de 17 de noviembre de 1992)<sup>15</sup>.

Estas leyes, junto con varios estatutos de personal de instituciones autónomas, constituyen el marco general del régimen de empleo público en Costa Rica y en ellas se incluyen una serie de normas sobre las conductas debidas por los funcionarios, algunas más específicas que otras, pero todas con la intención de garantizar la eficiencia y la probidad en la administración pública. Muchas de estas obligaciones son de principio y, por su generalidad, algunas pueden estimarse aplicables a los diputados por imperativo ético.

También desde el punto de vista de la legislación represiva, hay que citar las normas del Código Penal que contiene en el Título XV normas relativas a los *Delitos contra los deberes de la función pública*. Ahí encontramos tipificados los siguientes delitos: bajo el título genérico de *Corrupción de funcionarios* se agrupan los delitos de cohecho (propio e impropio), la corrupción agravada, la aceptación de dádivas por un acto cumplido, la corrupción de jueces, el enriquecimiento ilícito y las negociaciones incompatibles. También se incluyen los delitos de concusión y exacción ilegal. En la sección denominada *Peculado y Malversación* se incluyen los delitos de peculado, facilitación culposa de sustracciones, la malversación y la demora injustificada de pagos. De especial interés en lo que se refiere al objeto de nuestro estudio son el enriquecimiento ilícito y las negociaciones incompatibles.

El Código Procesal Penal (N° 7594, de 10 de abril de 1996) tiene un título dedicado al procedimiento para juzgar a los miembros de los Supremos Poderes, que desarrolla en este aspecto las disposiciones constitucionales para el desafuero, conocido como levantamiento de inmunidad.

La Ley de Contratación Administrativa (N° 7494, de 2 de mayo de 1995), por su parte, dedica algunas normas a las prohibiciones que rigen para los funcionarios públicos en los procedi-

15 Un análisis más detallado de estas leyes puede verse en Ramírez, Marina: op. cit. nota 12, págs. 105 a 115.

mientos de contratación. Entre otros funcionarios que están inhibidos de participar directa o indirectamente, como oferentes en esos procedimientos, se menciona a los miembros de los Supremos Poderes (art. 22, inciso a). El inciso "b", del mismo artículo extiende esa inhibición a las personas jurídicas en cuyo capital social participe cualquiera de los funcionarios mencionados en el inciso anterior.

Sin embargo, respecto a la función parlamentaria en particular no hay ningún desarrollo legislativo, salvo la *Ley de Remuneración de los Diputados*, como luego se verá. La doctrina costarricense ha sostenido que la materia no es propia de la ley sino del Reglamento de Orden de la Asamblea, pero tampoco en este cuerpo legal se encuentran muchas normas que se refieran a la ética de los diputados y sus obligaciones consecuentes.

La Ley de Remuneración de los Diputados (N° 7352 de 21 de julio de 1993) desarrolla el artículo 113 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 1 de esta ley, la remuneración de los diputados está fundada en tres principios: a) los diputados tienen el deber de asistir a todas las sesiones, conforme lo dispuesto en el Reglamento Interior; b) el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, como miembros del Poder Legislativo, implica para los diputados la permanente disposición de atender requerimientos propios de su investidura en cualquier tiempo y lugar; y c) la remuneración de los diputados constituye la retribución pecuniaria que les otorga el Estado, por desempeñar las funciones de miembros electos por el pueblo en el Poder Legislativo, de conformidad con la Constitución Política.

El Código Electoral (Ley 1536 de 10 de diciembre de 1952) en su Título X regula la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos. Aparte de esto, en el artículo 7 repite, sin desarrollarlas, las causas de inhabilidad para ser diputado señaladas en la Constitución. De especial interés para nuestro estudio es la regulación de la contribución privada a los partidos políticos. Dice el artículo 176 bis<sup>16</sup> del Código:

16 Adicionado por Ley 7653 de 10 de diciembre de 1996.

“Artículo 176 bis.- Prohíbese a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales.

Ninguna de las personas señaladas podrá adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedarán autorizadas para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a las labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

Las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportes, durante el periodo presidencial respectivo.

Se prohíben las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona.

Será sancionado con la pena referida en el artículo 152 de este Código (inhabilitación absoluta) quien contravenga las prohibiciones incluidas en este artículo.

Los tesoreros de los partidos políticos estarán obligados a informar, trimestralmente, al Tribunal Supremo de Elecciones, acerca de las contribuciones que reciban. Sin embargo, en el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir un informe mensual.

De no informar a tiempo, el Tribunal Supremo de Elecciones los prevendrá, personalmente, para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de esa prevención.

Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificadamente, una vez practicada la prevención, será sancionado con la pena que se señala en el artículo 151 de este Código (diez a veinte días multa).”

Estas son las leyes que regulan, en alguna medida, el ejercicio del cargo de diputado.

Vale la pena destacar, no obstante, que recientemente la Asamblea aprobó la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (Ley N° 7670 de 17 de abril de 1997) por lo que forma ya parte del ordenamiento interno costarricense. En su artículo I dispone: “Para los fines de la presente Convención se entiende por: “Funcionario público”, “Oficial gubernamental” o “Servidor Público”, cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”.

Asimismo, en el artículo segundo dicho instrumento se refiere a una serie de medidas preventivas cuya aplicabilidad en el sistema interno se obligan a considerar los Estados firmantes. Entre ellos importa citar las que se señalan en el inciso uno de tal artículo: “Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública”.

Según la Constitución Política (art.7) los Tratados y Convenios internacionales aprobados por la Asamblea tienen autoridad superior a las leyes, norma que la Sala Constitucional ha interpretado en el sentido de que son de aplicación obligatoria en el

ámbito interno aun si no hay leyes especiales que desarrollen sus disposiciones.

De lo dicho se comprende la trascendencia que puede tener esta Convención en el campo de la actividad parlamentaria pues, de acuerdo con la definición transcrita, está dentro de su ámbito de aplicación. Sobre todo teniendo en cuenta la falta de legislación interna sobre la materia.

#### *D. Resoluciones de la Sala Constitucional*

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre algunos temas relacionados con la ética parlamentaria, analizados desde la óptica de la Constitución, en la que ha encontrado fundamentos y principios importantes que, aunque no estén expresamente señalados en la Carta Magna, han venido a formar parte del ordenamiento aplicable en la materia en virtud del efecto vinculante y *erga omnes* que tienen los fallos de ese Tribunal. En la sección siguiente se comentarán algunos de ellos.

### **IV. PRINCIPALES TEMAS DE DISCUSIÓN**

#### *A. Prohibición de legislar en beneficio propio*

La prohibición no está contemplada expresamente en la Constitución, pero no es ajena a nuestro ordenamiento jurídico.

Esta es una norma ética reconocida por la doctrina como un principio de rango constitucional, lo que ha sido ratificado en nuestro medio por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La prohibición de legislar en beneficio propio no es exclusiva de los diputados, aunque la expresión genérica de “legislar” de esa impresión. En realidad, es una norma ética de primer orden que obliga a toda autoridad pública que tenga competencia para dictar actos normativos generales, como es la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo.

No obstante, su aplicación práctica es diferente en uno y otro caso, pues la generalidad de la ley es mucho más amplia que la del reglamento, y la composición de la Asamblea –órgano formado por cincuenta y siete diputados– hace difícil individualizar un eventual beneficio o provecho personal derivado de la aprobación de una ley.

De otro lado, el ámbito de la cobertura material de la ley es tan amplio, que de un modo u otro el representante tiene en casi todos los casos algún tipo de vinculación con el asunto, aunque ésta sea por pertenecer al amplio grupo de la sociedad, o a grupos menores como la familia, los obreros, los maestros, etc.

Esta circunstancia hace difícil concretar por medio de normas específicas casos puntuales en que está prohibido a un legislador intervenir en la votación de un asunto. La prohibición debe ser necesariamente de carácter general y de principio. Pero ello no impide legislar para establecer la obligación para el diputado de excusarse en aquellos asuntos que le beneficien directamente a él o a sus familiares, los cuales serán fácilmente reconocibles.

Además, el principio ético de rango constitucional debe servir de orientación a los legisladores para valorar la validez de disposiciones que les beneficien a ellos como grupo especial, lo que sucede en el caso de la reserva legal establecida por la Constitución para fijar su propia remuneración.

La Sala Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el punto en un trascendente fallo que declaró inconstitucional, por violación a este principio, una ley que exoneraba del pago de impuestos a los vehículos adquiridos para uso particular de los diputados. Los diputados intentaron apoyar la validez de la ley en la norma constitucional que les permite fijar su remuneración “y otras ayudas técnicas administrativas”.

En su resolución (Voto 969-90) expresó la Sala Constitucional. “Si bien a la Asamblea Legislativa le compete la potestad de legislar.....no lo es menos que esa atribución debe ejercerla respetando el texto escrito de la Constitución y los valores funda-

mentales de la comunidad, lo que no ha ocurrido en el caso concreto, pues resulta evidente que la exoneración concedida por la ley impugnada constituye un privilegio infundado e irrazonable que no se haya objetivamente justificado, privilegio que, por razones obvias, no puede calificarse como “remuneración” en los términos de la redacción original del artículo 113 de la Constitución Política, ni como “asignación y ayuda técnica administrativa”, según lo dispone el texto reformado de esa misma norma constitucional.”

Sin embargo, la Sala no consideró contradictoria del principio la disposición constitucional que deja a la ley la fijación de los salarios de los diputados. El punto resultaba cuestionable por la circunstancia de que la norma original de la Constitución ponía una limitación a esa atribución, al disponer que los aumentos así acordados no entrarían en vigencia sino una vez concluido el período de ejercicio de la Asamblea en que hubieren sido aprobados.

Las consideraciones del órgano jurisdiccional resultan interesantes. Argumentó la Sala en esa oportunidad (Voto 2525-94): “Aunque el hecho de que la Constitución ordene a los diputados (en cuanto a su remuneración) legislar directamente en beneficio propio, pareciera en principio soslayar los límites del ejercicio de su función, esta situación anómala se justifica plenamente por la necesidad de asegurar y fortalecer la independencia del Poder Legislativo...”.

Es así como se estima que los diputados pueden fijar válidamente su remuneración con base en la Ley de la materia, cumpliendo eso sí, tres proposiciones normativas básicas:

1. La materia de la “asignación” y las “ayudas técnicas y administrativas” de los diputados, está reservada a la ley.
2. La ley de que en la especie se trata es la ordinaria y no la presupuestaria.
3. La ley ordinaria que regula esta materia no puede crear o conceder privilegios a los diputados<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Veáanse resoluciones de la Sala Constitucional N°550-91 y N 1974-97.

### B. Prerrogativas parlamentarias

El tema de las inmunidades y privilegios de los miembros de los Supremos Poderes, entre ellos los diputados, es altamente controversial.

Hay que empezar por señalar que las inmunidades y privilegios que se otorgan a los más altos dignatarios de gobierno son bastante generalizados y forman parte importante de la materia del derecho constitucional.

Estas prerrogativas tuvieron su origen histórico en el enfrentamiento surgido entre el monarca y el parlamento en los albores de esta última institución. El monarca o autoridad –en la época del despotismo– con el fin de defender y expandir sus facultades, se inclinó por minimizar el poderío de la institución parlamentaria atacando para ello a sus integrantes, los parlamentarios. Una forma de reacción a esta situación fue la creación por ley de un estatuto legal encaminado a la protección de los miembros del congreso<sup>18</sup>.

Actualmente los enfrentamientos entre ambos Poderes del Estado son menos dramáticos, pero la institución encuentra otros fundamentos y razones.

En términos más modernos, el fuero y la inviolabilidad parlamentaria se fundamentan en la necesidad de proteger la independencia de los representantes y del parlamento de persecuciones ligeras, apasionadas, infundadas u hostigamientos por parte de las autoridades o particulares, asegurando el libre ejercicio de la función parlamentaria. Estas acciones ilegítimas, normalmente, se encuentran orientadas a coartar el ejercicio independiente del mandato parlamentario y pueden nacer como una simple reacción ante la función desarrollada por el integrante del parlamento<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Bronfman Vargas: *El Congreso Nacional, Estudio constitucional, legal y reglamentario*, CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1993, pág. 100.

<sup>19</sup> *Ibid*, pág. 101.

Por tanto, se entiende que el fuero especial se orienta a la protección de la función parlamentaria y no a la persona que la ejerce, diferencia que algunos quieren destacar llamando “prerrogativas” al primero, y “privilegios” a los segundos<sup>20</sup>.

La diferencia de enfoque tiene su importancia para la interpretación de la norma y se eventual aplicación, pues respecto de los privilegios el criterio es unánime en cuanto a que hay que interpretar en forma restrictiva. Respecto de las prerrogativas, en cambio, se admite que se interpreten tomando en consideración la protección a la función, lo que constituye un criterio más amplio.

Las prerrogativas pueden ser de tres clases: jurídicas, económicas y protocolares. Dentro de las jurídicas se incluyen el llamado fuero de improcedibilidad penal o inmunidad y la irresponsabilidad o inviolabilidad que protege a los parlamentarios. Entre las económicas se encuentran en el derecho comparado, dietas, exoneraciones especiales, rebajas en medios de transporte, vehículo, etc. Finalmente, las protocolares aluden a los órdenes de precedencia en ceremonias oficiales, carnets, pasaportes oficiales, entre otras.

El uso razonable y proporcional de estas prerrogativas es uno de los mandatos fundamentales de la ética de la función pública en general y de la ética parlamentaria en lo que atañe a la función representativa. Pero también tiene fundamento jurídico.

La Sala Constitucional se ha referido al tema diferenciando, precisamente, las prerrogativas de los privilegios que no pueden admitirse en un sistema democrático. En el voto N° 550-91 expresó: “La materia del artículo 113 constitucional es, claramente, la de remuneración y otros beneficios o ayudas vinculados al ejercicio del cargo de los diputados, y lo es precisamente, en cuanto tales no constituyan privilegios, los cuales sí deben tenerse por prohibidos de conformidad con el texto y el espíritu del artículo 112 ídem, así como con principios entra-

20 Ibid, pág. 102.

ñados en la esencia misma de la democracia representativa, para la cual resulta intolerable que sus mandatarios ejerzan desviadamente, en beneficio propio, las potestades que tienen sólo delegadas, dentro de estrechos límites y en riguroso sentido de los fines para los cuales se le delegaron atribuyéndose con ello el poder que sólo a sus mandantes pertenece. Pero es que remunerar la prestación de un servicio al Estado, del rango o naturaleza que sea, así como otorgar ayudas o facilidades para su desempeño, dentro de los límites de proporcionalidad y razonabilidad implícitos en todo ordenamiento democrático constitucional, no constituye privilegio, sino por contrario, un principio fundamental de sana administración, ligado también íntimamente al Estado democrático, porque es obvio que propiciar o siquiera favorecer a la prestación de esos servicios gratuitamente o mediante una remuneración simbólica o exígua equivaldría nada menos que a limitar el acceso a los cargos públicos únicamente a las personas en disposición de desempeñarlos por gozar de una situación privilegiada de fortuna, cuando no por carecer de los escrúpulos necesarios para no servirse de ellos incorrectamente.”

#### B.1. La inmunidad y el fuero de improcedibilidad penal

De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución, durante las sesiones de la Asamblea los diputados no pueden ser arrestados por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o si él lo consiente; tampoco pueden ser privados de su libertad por motivo penal, salvo cuando fueren sorprendidos *in fraganti* en la comisión de un delito o cuando haya sido previamente suspendido por la Asamblea. El diputado que haya sido detenido por flagrante delito será puesto en libertad si la Asamblea así lo ordenare. Esta prerrogativa, *inmunidad* propiamente dicha, puede ser renunciada por el diputado.

También, de acuerdo con el artículo 121, inciso 9) de la Constitución, corresponde a la Asamblea admitir o no las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República, los miembros de los Supremos Poderes y otras personas a las que se les otorga el mismo fuero, y declarar si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos a disposición de

la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento en caso de resolverse afirmativamente. Para esto debe seguirse un procedimiento especial (desafuero o antejuicio) regulado en el Reglamento Interior de la Asamblea y en el Código Procesal Penal. Esta prerrogativa se denomina *fuero de improcedibilidad penal*.

Finalmente, en el inciso 10 del mismo artículo 121 constitucional, se dispone que corresponde a la Asamblea decretar la suspensión de los mismos funcionarios cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes.

Una incorrecta interpretación de estas normas en el Reglamento de la Asamblea ha dado lugar a que la inmunidad (en la materia que nos ocupa) haya pasado de ser una prerrogativa a convertirse en un verdadero privilegio que la opinión popular llega a calificar de "impunidad".

Las normas constitucionales relativas a la inmunidad y al desafuero no son muy claras, por lo que necesariamente debe procederse a interpretarlas, pero esta interpretación debe hacerse si no en forma restrictiva (conforme a lo dicho antes), sí tomando en consideración la razón fundamental del fuero: la protección de la función y no de la persona.

Además, debe tenerse en cuenta que la Constitución da una solución cuestionable al problema del fuero de improcedibilidad, superada hoy en muchos países, al otorgar la competencia para el levantamiento del fuero a la misma Cámara o Asamblea, lo que permite consideraciones políticas en una decisión que debe ser jurídica. Incluso la existencia del mismo fuero es cuestionada por la doctrina moderna por considerarse un privilegio odioso e innecesario<sup>21</sup>.

Al respecto, Bronfman Vargas (op. cit. nota 15, pág. 103) refiriéndose a la experiencia chilena, donde el desafuero es com-

21 Ameller, M.: *Parlements*, (París, 1966), pág. 67, citado por Hernández, Rubén: *Derecho parlamentario costarricense*, IJSA, San José, Costa Rica, 1991, pág. 110.

petencia del Poder Judicial, hace los siguientes comentarios: "Extendiendo la mirada a los años anteriores a la Constitución de 1925, se descubre que la regulación fundamental patria no siempre ha contemplado esa tutela jurisdiccional. Antiguamente, bajo el imperio de la Constitución de 1833, el desafuero (o la autorización para someter a proceso a un parlamentario) debía ser otorgado por la Cámara a la cual pertenecía el congresal acusado. Esto dio lugar a muchos abusos, pues los pares del afectado comenzaban a formular distinciones allí donde el constituyente no las hacía. Así, los parlamentarios sopesaban de distinta manera los delitos "políticos" y los delitos "comunes", establecían diferencias entre delitos "mayores" y delitos "menores", o efectuaban desde ya una valoración de culpabilidad o inocencia, argumentando que no se podía levantar el fuero a un congresal inocente. Y lo que es más grave aún, el pronunciamiento de la Cámara albergaba también una suerte de discriminación en beneficio de las mayorías políticas y en desmedro de los integrantes de las minorías".

En nuestro medio estos problemas de discriminación entre pares no se han producido porque, de hecho, el levantamiento de la inmunidad (como se conoce el procedimiento de desafuero) no ha operado nunca, pese a haberse solicitado muchas veces a la Asamblea –la mayoría de ellas por delitos comunes– y haberse seguido el procedimiento interno de investigación correspondiente por medio de una comisión nombrada al efecto. Lo cierto es que las consideraciones políticas y la lealtad de grupo que se genera en estos casos, han impedido hasta ahora un análisis imparcial y objetivo de las acusaciones y las pruebas aportadas. Ello ha dado lugar a que una prerrogativa de protección a la actividad del Parlamento se constituya en un privilegio que resulta contradictorio con el también principio constitucional de igualdad ante la ley, situación severamente censurada por la opinión pública.

Otro elemento que contribuyó a que la inmunidad y el fuero de improcedibilidad se convirtieran en verdadera impunidad es el hecho de que la ley penal, hasta hace muy poco, no disponía la suspensión de la prescripción de la acción penal en los casos en que el diputado se acogía al fuero. Sin embargo, el Código

Procesal Penal que entró en vigencia el 1 de enero de 1998, cambió esta situación al disponer en el artículo 34 la suspensión de la acción penal cuando en virtud de una disposición constitucional o legal no pueda ser promovida ni proseguida.

Otra importante innovación de este Código es que permite a cualquier persona interponer una querrela contra los miembros de los Supremos Poderes cuando se les impute un delito funcional (art.392). Se admite así una acción popular en esta materia. Igual derecho tiene la víctima en los demás casos.

De gran importancia también es que el Código dispone que la acusación o la querrela presentada, será elevada por el Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia, la que la desestimará si los hechos acusados no constituyen delito o si el imputado no tiene derecho de antejuicio. En caso contrario la trasladará a la Asamblea Legislativa. (art. 395).

De este modo, se permite a la Corte una primera valoración sobre si los hechos constituyen o no delito, lo cual quedará por tanto fuera de la competencia de la Asamblea, a la que le corresponderá entonces analizar sólo los aspectos políticos del caso para determinar la procedencia o no del desafuero.

También aclara esta ley que el procedimiento especial de desafuero no será aplicable en materia contravencional (art. 401), reduciendo así el ámbito de cobertura de la prerrogativa constitucional, de acuerdo con la moderna doctrina sobre la materia.

En conclusión, se observa que el ordenamiento jurídico costarricense, al menos en el nivel legal, se ha actualizado para limitar los excesos en la aplicación del fuero de improcedibilidad penal. Las normas constitucionales siguen sin modificarse, pero no impiden una interpretación armónica con las disposiciones de orden procesal señaladas.

### *B.2. La inviolabilidad o irresponsabilidad parlamentaria*

La irresponsabilidad parlamentaria significa que el diputado no es responsable ni civil ni penalmente por las opiniones que

emita en la Asamblea Legislativa. La garantía se refiere no solo a las expresiones del diputado en el plenario, sino también en las comisiones legislativas, aun cuando las sesiones se celebren fuera del recinto legislativo. Solo se aplica esta garantía cuando las expresiones se emitan en ejercicio de sus funciones propias, por lo que no abarcan toda la actividad política del diputado fuera de la Asamblea. Tampoco excluye la responsabilidad disciplinaria del diputado y, en consecuencia, está sujeto a las sanciones que el Reglamento de la Asamblea señala para los casos en que el diputado incumple las normas de comportamiento. La única sanción que este Reglamento prevé para el caso de que el diputado haga manifestaciones falsas o injuriosas contra alguien es la llamada de atención por parte del Presidente y el retiro de la palabra en caso de insistir en la falta.

Esta prerrogativa es perpetua, pues no se extingue al concluir el periodo del diputado, y es además absoluta porque se refiere a todas las formas de manifestación de la opinión, sea verbal o escrita.

Desde el punto de vista ético debe estimarse como una obligación correlativa el no abuso del privilegio. Aunque el diputado esté protegido por la disposición constitucional no debe pensarse que se trata de una autorización para que, libremente y sin motivo de interés público, se dañe la honra o la dignidad de una persona que se encuentra imposibilitada de defensa.

Por tanto, la ética parlamentaria obliga al representante popular a usar con moderación y razonabilidad el importante privilegio de irresponsabilidad que el ordenamiento le otorga.

### *B.3. Prerrogativas de carácter económico*

A la necesaria razonabilidad y proporcionalidad de estas prerrogativas nos referimos antes, al citar la jurisprudencia de la Sala Constitucional, sobre el punto de la remuneración de los diputados y la exoneración de impuestos a los vehículos particulares de los diputados, que fue declarada inconstitucional.

Tal y como lo señaló esa jurisprudencia, no toda prerrogativa de carácter económico puede considerarse antijurídica o

antiética. El ejercicio de un cargo de tanta relevancia e importancia para el gobierno de un país, justifica que se dé a los parlamentarios la remuneración y apoyo material complementario necesario para su adecuado y digno ejercicio.

Pero precisamente la ambigüedad de la calificación de “razonable” y “proporcionada” y la facilidad que -en este sentido- da el ordenamiento para un eventual abuso, exige de los parlamentarios una decisión muy mesurada y más bien conservadora en todo lo que se refiera al otorgamiento de estos beneficios.

En nuestro medio, las prerrogativas de este orden no constituyen un problema. Al contrario, salvo su remuneración -en un monto muy inferior al del resto de los parlamentarios de los países del área centroamericana, incluso al de otros miembros de los Supremos Poderes y de los altos ejecutivos del sector privado- los diputados solo gozan del derecho de una suma adicional para combustible y del uso de los vehículos propiedad de la Asamblea únicamente para el cumplimiento de los deberes inherentes a su función representativa.

El uso de los vehículos está regulado por la *Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres* (N° 7331 de 13 de abril de 1993) y por el *Reglamento Interno para la utilización de los vehículos de la Asamblea Legislativa*. De acuerdo con estas disposiciones se permite el uso discrecional de un vehículo sólo al Presidente de la Asamblea (artículos 225 de la Ley de Tránsito y 4 del Reglamento). Los demás diputados pueden utilizar vehículos de la Asamblea bajo un régimen no discrecional sino reglado (uso administrativo). La validez jurídica de esta ayuda económica fue admitida por la Sala Constitucional al declarar sin lugar un recurso de inconstitucionalidad invocado contra el Reglamento, al que se le acusaba de otorgar privilegios.

El argumento de la Sala fue el siguiente: “...dada su condición representativa, los diputados cumplen con su función o ejercen sus cargos no solamente en sus órganos legislativos y con ocasión de procedimientos legislativos, sino cuando, por así

decir, entran en contacto personal o mediado con los representados, como meros individuos o aglutinados corporativamente. En la doctrina a esta función o modo de ejercicio del cargo de diputado se la reconoce como función de reacomplamiento. .... Pues bien: es palmario que tal función, típica de la Asamblea Legislativa, que es en sí misma un órgano representativo, delegado, no lo es de los otros órganos públicos, y que constituye un modo regular y normal de desplegar su actividad. Desde esta óptica, el empleo de vehículos de uso administrativo general por parte de los diputados para visitar las comunidades “en labores propias de su cargo” es, a juicio de este tribunal, una modalidad específica del desarrollo normal de la Asamblea, admitida por el artículo 226 de la Ley de Tránsito:” (Voto N° 1974-97).

El uso de un carnet que les acredita como diputados y el derecho a utilizar pasaporte oficial, son los derechos adicionales, por lo demás propios del cargo de miembros de Supremos Poderes.

La declaratoria de inconstitucionalidad del privilegio más evidente que, contra las normas éticas y de principio jurídico, se había decretado para los diputados, cual era la exoneración de impuestos para sus vehículos particulares, y posteriormente la misma declaratoria sobre la posibilidad del uso de vehículos propiedad del Estado para su uso personal en forma “discrecional”, han desestimulado cualquier nuevo intento de legislar o disponer en este sentido.

### C. Incompatibilidades y prohibiciones

El tema de las incompatibilidades y prohibiciones es uno de los más problemáticos por el hecho de que, respecto de los diputados propiamente dichos, en Costa Rica sólo existen las disposiciones constitucionales y la muy breve regulación en la Ley de Contratación Administrativa.

Las incompatibilidades establecidas en los artículos 111 y 112 de la Constitución Política, prohíben a los diputados las siguientes actividades:

- Desempeñar cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno.
- Ejercer todo otro cargo público por elección popular.
- Celebrar, directa o indirectamente o por representación, contrato alguno con el Estado.
- Obtener concesiones de bienes públicos que impliquen privilegio.
- Intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado obras, suministros, o explotación de servicios públicos.

El régimen de las incompatibilidades produce una limitación especial a la capacidad contractual de los diputados, tanto civil como laboral. Tiene como finalidad garantizar la independencia de los parlamentarios frente a los demás Poderes del Estado y evitar situaciones en las que habrá de por medio dos problemas de orden ético: un conflicto de intereses y un eventual tráfico de influencias. Con ello se protege la función del diputado, pues le garantiza objetividad y se fortalece la credibilidad de la institución frente a los ciudadanos.

Las incompatibilidades afectan a los diputados desde su juramentación, sea que se encuentren ejerciendo el cargo de diputado o de Ministro de Gobierno, y la violación de cualquiera de las prohibiciones que comprende produce la pérdida de la credencial.

La limitación de orden laboral tiene excepciones: los diputados pueden ser profesores en las universidades estatales, desempeñar cargos en instituciones de beneficencia y formar parte de delegaciones internacionales.

Estas normas tampoco han sido desarrolladas en la ley. Como las relativas a las prerrogativas parlamentarias, han presentado duda en la doctrina en algunos puntos:

- 1) Los alcances de la expresión “catedráticos” que utiliza la Constitución al referirse a una de las excepciones admitidas a la prohibición de desempeñar cargos en otras enti-

dades. Esto por el hecho de que en las universidades estatales hay un escalafón que tiene varias categorías de profesores, siendo la máxima la de catedrático. En general se admite que el término debe entenderse en sentido amplio y autoriza el ejercicio de la docencia con cualquier categoría.

- 2) La extensión de la prohibición de aceptar cargos en otros Poderes del Estado o en instituciones autónomas, ya que de aplicarse en forma textual la norma admitiría excepciones en los casos de las demás entidades del Estado no comprendidas en las expresamente señaladas, como el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República (órganos constitucionales con independencia funcional). La doctrina nacional se pronuncia por interpretar en sentido amplio y, en consecuencia, se estima que tampoco pueden ejercer cargos en estas instituciones<sup>22</sup>.
- 3) En cuanto a la prohibición de intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, hay duda sobre si ello impide también ser socio o accionista de la empresa en cuestión. La Ley de Contratación Administrativa prohíbe participar como oferentes en los procesos de contratación a las personas jurídicas en cuyo capital social participen, entre otros, los diputados a la Asamblea Legislativa (art. 22 inciso b).

Esto da la impresión de que se quiere hacer extensiva la incompatibilidad al diputado que sea socio de una empresa. Pero la inhibición es para la empresa, no para el diputado, y no se establece ninguna sanción para el caso de que aquella participe violando la prohibición, menos aún para el diputado.

Sin embargo, la discusión sobre estos puntos no ha pasado de ser puramente doctrinal, ya que el régimen de las incompatibilidades prácticamente no se fiscaliza y, por tanto, no ha habido oportunidad de obtener un pronunciamiento sobre un caso con-

<sup>22</sup> Hernández, Rubén: *Derecho parlamentario costarricense*, IJSA, San José, Costa Rica, 199, pág. 101.

creto, salvo en una oportunidad, en que se acusó de violar la prohibición constitucional a varios diputados por el hecho de aceptar formar parte de una comisión nombrada por el Poder Ejecutivo para estudiar y hacer recomendaciones en torno a la organización del servicio exterior.

Esta acusación puso en evidencia la omisión del ordenamiento respecto a la asignación de la competencia para conocer la violación a estas prohibiciones, ya que, como se dijo, no hay normas expresas que regulen esos detalles de procedimiento. Aunque se presentó ante el Tribunal Supremo de Elecciones, éste pasó el asunto a estudio de la Asamblea, la cual se pronunció negativamente y ordenó cerrar el caso<sup>23</sup>.

La falta de regulación específica del régimen de las incompatibilidades, en especial en cuanto a los procedimientos para fiscalizarlo y sancionar su violación, así como la falta de atribución específica de la competencia a un órgano para hacerlo y para decretar la pérdida de la credencial de diputado, es la razón fundamental de su poca vigencia, en especial en cuanto toca a las prohibiciones que afectan la capacidad contractual de los representantes. Además de la enorme dificultad práctica para saber quiénes son las personas físicas que están detrás de las empresas que contratan con el Estado, sea como administradores, gerentes o socios (por la naturaleza misma de los cargos y por la gran cantidad de contratos que realiza el Estado constantemente) lo cierto es que en la conciencia social esto no es asunto que tenga mayor interés y los diputados que son empresarios y cuyas empresas negocian con el Estado muchas veces ni siquiera son conscientes de que con ello incurren en una grave falta.

Lo anterior tiene como agravante que los diputados no están obligados a declarar su estado patrimonial ante la Contraloría General de la República, como sí lo están los demás miembros

23 “Comisión especial para determinar si con el nombramiento de los diputados Urcuyo, Trejos y Barrantes en la Comisión nombrada por el Poder Ejecutivo para reorganizar el servicio exterior, se ha incurrido en violación del artículo 111 de la Constitución Política.” Expediente N° 12522.

de los Supremos Poderes y otros funcionarios públicos. Esta grave omisión en la Ley Sobre el Enriquecimiento ilícito es uno de los hechos más criticados por estimarse un privilegio indebido de los diputados.

De lo dicho, resulta evidente la urgencia de legislar en esta materia, a fin de darle vigencia a normas constitucionales de enorme importancia para el sano ejercicio de las competencias públicas y la credibilidad en el sistema, en especial en el Poder Legislativo. En la Asamblea Legislativa se encuentran actualmente varias propuestas de reforma constitucional y proyectos de ley tendientes a corregir estas debilidades del sistema<sup>24</sup>.

#### *D. Tráfico de influencias y otras figuras conexas*

Son precisamente los miembros de los Supremos Poderes y los funcionarios en las más altas posiciones de la jerarquía burocrática los que están más propensos a incurrir en esta conducta.

En Costa Rica el tráfico de influencias es una figura bastante ambigua, pues se califican así conductas muy diversas, desde las que son aceptadas socialmente hasta las figuras tipificadas como delito en el Código Penal.

En este Código el tráfico de influencias se entiende como una forma del delito de enriquecimiento ilícito (art.344) junto con el uso de información confidencial para provecho propio y la aceptación de dádivas presentadas u ofrecidas en consideración al oficio o cargo desempeñado. Al carecer de una consideración autónoma como delito, su tipificación exige la concurrencia de una serie de factores adicionales para la configuración última del enriquecimiento ilícito.

La verdad es que estas conductas solo han adquirido relevancia en la conciencia social muy recientemente. En el caso de la aceptación de dádivas, pese a las prohibiciones y correlativas san-

24 Ver Expediente legislativo N° 12573, Proyecto de reforma a los artículos 111 y 112 de la Constitución Política.

ciones previstas en varias leyes<sup>25</sup>, todavía no se considera en el sentir popular como un delito sino una costumbre aceptable de relación cordial entre servidor y usuario de los servicios.

Los aspectos censurables del tráfico de influencias, por su parte, se han visto hasta ahora cubiertos por la arraigada costumbre del clientelismo político y por los “favores” hacia amigos y parientes.

Sin embargo, en los últimos años, se ha empezado a hacer conciencia en algunos sectores sobre los perjuicios que este clientelismo ocasiona al ejercicio del gobierno y a la obligada imparcialidad que debe caracterizar a la función pública. Por eso, las figuras empiezan a independizarse del concepto penal y a considerarse como obligaciones éticas exigibles, cuya violación debe aparejar una sanción, si no penal, al menos administrativa o política (sanción moral). De acuerdo con una encuesta de opinión hecha en 1997, tanto el tráfico de influencias como el ofrecimiento y aceptación de dádivas fueron consideradas por los costarricenses como formas importantes de corrupción pública<sup>26</sup>.

Recientemente una comisión especial investigadora de la Asamblea Legislativa, encargada de investigar las causas de la quiebra de un banco estatal<sup>27</sup>, encontró que muchas de las negocia-

25 Código Penal, art. 344, incisos 1 y 3. Ley de Enriquecimiento ilícito de los servidores públicos art. 26, Ley de la Contratación Administrativa.

26 El Barómetro Centroamericano (Costa Rica) de 1997, indica como respuestas a la pregunta: En su opinión, corrupción pública es:

a-desviar recursos del gobierno para beneficio propio, 34.6%.

b-usar las influencias para ayudar a un amigo en alguna gestión, 11.8%.

c-aceptar una recompensa por haber ayudado, 6.8%.

d-cobrar por hacer un trámite en su lugar de trabajo, 10.1%.

e-pagar o dar regalos a un funcionario para que apruebe algún proyecto, 12.8%.

27 “Comisión especial para investigar las irregularidades ocurridas en el Banco Anglo Costarricense”, Expediente legislativo N° 12033.

ciones financieras se hicieron sin un criterio técnico, al amparo solamente de “recomendaciones” (escritas o verbales) de figuras importantes del gobierno o de conocidos dirigentes políticos. Las personas que aparecieron involucradas fueron objeto de severas sanciones de orden moral y político.

Rozando muy de cerca con el tráfico de influencias está la actividad de los grupos de presión en el proceso de formación de las leyes. La búsqueda de los votos favorables entre los diputados para apoyar una determinada iniciativa (actividad muy regulada en los países anglosajones, conocida como “lobby”) se da también en el medio costarricense. Las visitas frecuentes a los parlamentarios, las reuniones, las invitaciones para discusión de los asuntos, si bien no tienen total transparencia, sí son conocidas por todos en el medio parlamentario. La falta de regulación de esta actividad impide, por el momento, conocer si se da dentro de los límites aceptables. Esta falta de transparencia en una actividad que fácilmente puede dar lugar a conductas antiéticas y quizás antijurídicas, es una de las fallas importantes del sistema.

En su labor parlamentaria el diputado suele también ser requerido por las personas interesadas en encontrar algún empleo en el sector público. La práctica de solicitar recomendaciones escritas de los diputados para dar curso a las solicitudes en las oficinas públicas que reclutan personal, ha llegado a convertirse en una costumbre reconocida por todos sin ningún empacho. Por ello una de las acciones más comunes de los diputados en el ejercicio de su función representativa es, precisamente, cumplir con este “deber” para con sus votantes. Hay un clientelismo político institucionalizado.

El ofrecimiento y la aceptación de dádivas para que el funcionario haga o deje de hacer un acto propio de su función, para todos es claro que constituye un delito sancionable por la ley penal. Pero respecto a la trascendencia de aceptar dádivas, obsequios o regalos, presentados u ofrecidos en consideración al oficio o cargo desempeñado, el asunto no tiene la misma claridad. El límite entre el regalo y el soborno quizás lo marque la intención del acto (el dolo). Pero este límite es muy difícil de

deslindar. Por eso se hace necesaria la regla moral, en donde el dolo (concepto jurídico-penal) no tiene ninguna importancia; el acto es malo en sí mismo por el efecto en la credibilidad del funcionario y de la función.

En el ámbito de la realidad parlamentaria costarricense se han dado algunos casos concretos en que se ha investigado a algún parlamentario por uno de estos hechos aunque no en la vía penal<sup>28</sup>. Pero han sido casos excepcionales. Sin embargo la opinión pública está hoy día más alerta sobre la existencia de estos vicios, como antes se indicó.

#### *E. Financiamiento de las campañas*

Importantísimo tema en la actualidad es el del financiamiento de las campañas políticas para el acceso a los distintos cargos públicos. Aunque en la legislación norteamericana ha sido un asunto tradicionalmente regulado, en Latinoamérica no es sino hasta hace pocos años que se ve como objeto de regulación jurídica. La razón de que el punto haya tomado tanta importancia radica en el desarrollo y auge del narcotráfico en la región y los vínculos que en todos estos países ha logrado establecer con los medios políticos.

La necesidad de financiamiento hace a los partidos y a los candidatos a cargos públicos especialmente vulnerables ante la amenaza del soborno o la compra de la influencia política por parte de los narcotraficantes. En Costa Rica el problema no tiene la magnitud que se ha denunciado en otros países, pero sí se han investigado algunas denuncias contra exdiputados y otros funcionarios públicos<sup>29</sup>.

Pero no solo este financiamiento, especialmente grave por la consecuencias que una dependencia de este tipo causan en el combate de tan nociva actividad, es propicio a la creación de vínculos inconvenientes entre los políticos y el poder economi-

28 "Comisión especial para investigar el tráfico de drogas", Expediente legislativo 10200, informes de 1998.

29 Idem.

co. También el financiamiento por parte de grupos de presión o empresarios interesados en contratar con el Estado ocasiona graves daños en la eficiencia de la actividad estatal, por contradecir los principios de imparcialidad y objetividad que rigen en la contratación pública. Por ello, recientemente se aprobó una reforma al artículo 96 de la Constitución Política para disponer que las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley<sup>30</sup>. Otras leyes posteriores han venido a desarrollar esa disposición y a regular la actividad de los partidos para evitar la influencia del narcotráfico<sup>31</sup>.

#### *F. El uso de los bienes públicos*

La racionalidad o abuso en el uso de los bienes que el Estado pone a disposición del empleado para el ejercicio de su función es también un aspecto del que se ocupa la ética de la función pública. En el caso de los parlamentarios adquiere especial importancia dado que el alto rango del cargo y el amplio manejo de los recursos públicos que le otorgan sus competencias presupuestarias, facilitan el exceso o abuso.

El exceso en el uso de los bienes materiales de que dispone se manifiesta en el ámbito laboral, pero también alcanza la actividad privada del diputado.

En lo que es el campo de trabajo, a menudo los medios de prensa denuncian pagos excesivos en el uso de fax o teléfono, alimentación, fiestas y recepciones, uso de vehículos, gasolina y materiales de oficina, que se emplean con muy poco sentido de la economía y la eficiencia en el manejo presupuestario de la Asamblea<sup>32</sup>. También son faltas al deber de usar racionalmente los bienes que se ponen a su disposición, los altos gastos en

30 Reforma aprobada por Ley N° 7675 de 2 de julio de 1997.

31 Ley N° 7653 de 10 de diciembre de 1996 (reforma al Código Electoral) y Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (N° 7786 de 30 de abril de 1998).

32 Sobre los aspectos éticos y constitucionales de los gastos de la asamblea véase Voto de la Sala Constitucional N° 1974-97.

viáticos para viajes a los que, generalmente, han sido invitados los diputados con todos los gastos pagados (lo que se agrava si se piensa que también disfrutaban del pago de sus dietas en esas ausencias) y el uso de las instalaciones públicas para actividades sociales privadas.

Respecto a los excesos en viajes y viáticos pagados por la Asamblea, recientemente se han aprobado reformas importantes al Reglamento de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea<sup>33</sup>. Las modificaciones más importantes se refieren a la categorización de los viajes para distinguir entre oficiales y no oficiales, regulando unos y otros de manera diferente. Se prohíben viajes no oficiales en más de dos ocasiones por año; en éstos la Asamblea no paga viáticos; en los viajes oficiales solo paga viáticos cuando no sean pagados por las entidades que organizan las actividades a que se ha invitado al diputado; se establece la obligación de rendir informes una vez concluido el periplo, etc.

La falta ética se transforma en ilícito penal (peculado) cuando los bienes se distraen del fin público a que están destinados, para un uso particular ajeno totalmente a la función. Esto, sin embargo, es poco frecuente. De hecho, no se recuerda una acusación por este delito contra un diputado.

#### G. El nepotismo

El favoritismo hacia los parientes para la asignación de cargos dentro de la misma Asamblea es un vicio bastante frecuente y prácticamente institucionalizado, ya que se estima como una costumbre lícita y moralmente aceptada. La práctica se da, sobre todo, en el llamado "régimen de confianza" de la Asamblea, donde no rige la norma que prohíbe tales ligámenes entre los funcionarios, que sí se aplica en el régimen que cubre a los empleados de carrera<sup>34</sup>.

33 Reglamento de la Comisión de Relaciones Internacionales, reformas de mayo de 1998.

34 El inciso e) del artículo 9 de la LEY DE PERSONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, incluye entre los requisitos para ser ingresar como ser-

#### H. El trato con los subalternos

Es norma generalizada en la ética gubernamental la exigencia, para los funcionarios, de observar una conducta adecuada tanto con los usuarios de los servicios públicos como entre ellos mismos. Hay una obligación de respeto y lealtad mutuos entre superiores y subalternos.

En el escenario parlamentario también se exigen estas reglas de conducta. Sin embargo, como ocurre en casi todos los ámbitos laborales, en la Asamblea Legislativa a menudo se incumplen por unos y otros. Pero aquí ese incumplimiento tiene la importante característica de que sólo puede ser sancionado cuando lo cometen los subalternos, no así cuando los culpables son los diputados.

La impunidad en esta materia resulta de la imposibilidad de demandarlos en la vía laboral por estas faltas con sus empleados, por no existir entre ellos una relación laboral típica, pues el patrono oficial en estos casos es la Asamblea y no cada uno de los diputados individualmente considerados.

Y si recordamos que la vía penal (que eventualmente podría intentarse según fuere la falta) está también bloqueada por efecto de la inmunidad que les protege, resulta claro que en esta materia el diputado está, de hecho, protegido por una prerrogativa adicional.

Además de los casos de faltas sancionadas por la ley laboral, recientemente el punto mereció especial atención por la imposibilidad de aplicar la Ley contra Hostigamiento sexual en el Empleo y la Docencia<sup>35</sup> a un diputado acusado por una falta de este tipo.

vidor regular de la Asamblea "no estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad, en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con los servidores regulares de la Asamblea, ni con los diputados".

35 N° 7476 de 3 de febrero de 1995.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio que hemos hecho de algunas de las variables que operan en el sistema parlamentario con influencia, más o menos destacada, en el fenómeno de la corrupción en ese ámbito del gobierno, conduce a varias reflexiones.

En primer término, se constata la existencia de esas variables y su interrelación: el ordenamiento jurídico, las valoraciones particulares, la costumbre, el sector privado, la acción de las instituciones fiscalizadoras del Estado, ciertas reglas de conducta establecidas que permiten identificar ya una ética parlamentaria.

Todas esas variables sociales se encuentran caracterizadas en Costa Rica por un continuo y acelerado proceso de revisión que se inició hace unos cinco años. Ese proceso lo impulsa una mayor conciencia, tanto entre los gobernantes como entre los ciudadanos, de los efectos negativos que el fenómeno de la corrupción tiene en el desarrollo del país.

El control de los medios de prensa sobre la actuación de los funcionarios y una exigencia cada vez mayor de transparencia y probidad en la función pública de parte de los ciudadanos, son manifestaciones concretas de esa toma de conciencia, de la que participa también –en cierta medida– la clase gobernante.

Es así como se han concretado y se siguen planteando reformas legales para la readeacuación del ordenamiento a las nuevas exigencias sociales. Asimismo, aumenta el número de organizaciones ciudadanas cuya finalidad es la promoción de las normas éticas de la función y la fiscalización de los funcionarios<sup>36</sup>.

Sin embargo, aun quedan muchas acciones por concretar para que la ética de la función pública, en particular la ética parla-

36 La más importante es la Comisión Nacional para el rescate de Valores, que se formó desde hace casi una década y tiene una actividad importante dentro y fuera del ámbito gubernamental.

mentaria, llegue a arraigar en la conciencia de los funcionarios y a establecerse como reglas de conducta en forma permanente y natural.

En esa tarea son importantes las siguientes acciones.

### A. Revisión del ordenamiento jurídico

En lo tocante a esta variable resulta evidente la necesidad de promulgar un *Estatuto de los Diputados* que desarrolle debidamente las disposiciones constitucionales sobre prerrogativas parlamentarias e incompatibilidades de los diputados. También se hace necesario reformar la Constitución Política en estos puntos para adecuarla a la moderna doctrina constitucional que hace énfasis en el carácter de prerrogativa y condena los privilegios. Tal y como se propone en una iniciativa presentada a la Asamblea, debería limitarse el fuero de improcedibilidad penal únicamente a los casos de delitos funcionales<sup>37</sup>.

También es importante la inclusión en el Reglamento de la Asamblea Legislativa de un capítulo sobre Ética Parlamentaria, que podría referirse también a las prerrogativas e incompatibilidades. Es imperativo incluir a los diputados entre los funcionarios obligados a declarar sus bienes o estado patrimonial, tal y como se exige a los otros miembros de los Supremos Poderes.

En 1995 se presentó a la Asamblea una propuesta de reforma a su Reglamento Interno para adicionar un capítulo denominado *De la Ética Parlamentaria*<sup>38</sup>. Sin embargo el anteproyecto no llegó a ser presentado a la consideración de la Asamblea, aunque algunas de sus disposiciones fueron recogidas en un Proyecto de Reglamento de la Asamblea, cuyo trámite se había iniciado en 1994. La versión última de este Proyecto solo mantie-

37 Ver Expediente Legislativo N°13016, Proyecto de modificación del inciso 9) del artículo 121 de la Constitución Política.

38 Ver Anteproyecto de ley Código de Ética de la función pública y reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, PRODEL, 1995 (Biblioteca Monseñor Sanabria).

ne unas pocas de las normas inicialmente propuestas, pero son trascendentes<sup>39</sup>. Entre ellas merece destacar:

- Establece un procedimiento para la denuncia, investigación y sanción de las incompatibilidades de los diputados.
- En el Capítulo de Derechos y Deberes de los Diputados se establece para éstos la obligación de presentar ante la Contraloría General de la República declaración jurada respecto a sus bienes patrimoniales y a las actividades que les proporcionan o podrían proporcionarles ingresos económicos.
- Igualmente, antes de rendir juramento, deberán presentar declaración jurada sobre la inexistencia de incompatibilidades para el ejercicio del cargo.
- Se prohíbe a los diputados, en forma expresa, legislar en beneficio propio y otorgarse directa o indirectamente ningún beneficio. Asimismo, invocar su cargo para realizar gestiones personales y privadas.

Conviene también regular la actividad que realizan los grupos de presión para lograr los votos favorables a ciertos proyectos de ley. Esta es una zona totalmente ayuna de regulación que va tomando auge en el medio. Incluso hay varias empresas que venden sus servicios de asesoría en el trámite parlamentario, incluyendo los de "lobby".

También debe revisarse la Ley contra el Hostigamiento Sexual, para eliminar los inconvenientes apuntados supra<sup>40</sup>. Actualmente hay en la Asamblea un proyecto en trámite con este fin<sup>41</sup>.

#### *B. Otras acciones recomendables*

Parece necesario ampliar las competencias de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes

39 Expediente legislativo N° 11883.

40 Supra pág.

41 Expediente legislativo N° 13094.

para que puedan fiscalizar la conducta y el respeto a las normas jurídicas y éticas por parte de los diputados.

En cuanto a los factores externos, es muy importante la capacitación sobre la materia que los partidos políticos deben dar a sus militantes y dirigentes. Tratándose de los diputados que representan a esos partidos en la Asamblea, debería ser obligatoria la preparación y conocimiento de las reglas de la ética parlamentaria antes de asumir el cargo.

En ámbito interno, la divulgación entre diputados y funcionarios legislativos de la reglas de conducta recomendadas para las diversas circunstancias en el ejercicio del cargo y una mayor transparencia y eficiencia en la gestión, son medidas imprescindibles.

En cuanto a los procedimientos, una meta fundamental debe ser aumentar la transparencia de las actuaciones de cara al público. Esto incluso en lo que se refiere a la búsqueda y alcance de consensos políticos. Y en cuanto al personal, además de procurar estrictos sistemas de selección, una importante medida de prevención de la corrupción es la formación constante de los funcionarios en el conocimiento de las conductas éticas y las reglas morales aplicables a la función.

# ÉTICA PARLAMENTARIA EN EL SALVADOR

*Ileana Rogel*

*“La crisis de valores de la sociedad refleja la crisis global de la civilización. Esta abre paso a la desconfianza entre las personas y de éstas hacia las instituciones y genera una situación generalizada de irresponsabilidades de los ciudadanos y funcionarios públicos; de corrupción e impunidad; que en general, configura una situación de irrespeto de los derechos humanos fundamentales de los hombres y de las mujeres”.*

Ética en El Salvador, Temas Claves para el Plan de Nación, Capítulo X, Pág. 204. Enero de 1999.

## I. INTRODUCCIÓN

En los dos últimos años el tema sobre la honestidad y la transparencia de los funcionarios públicos en nuestro país ha tomado mucha relevancia, a tal grado que, en los últimos meses, la sociedad salvadoreña ha sido testigo de hechos que vinculan a funcionarios públicos de alto nivel en prácticas que ponen en duda su honestidad, como es la malversación de fondos, compras ilícitas ocultación de información, entre otras. Ello ha dejado al descubierto, lo obsoleto y frágil que es la legislación referente al tema que nos ocupa. Igualmente ha evidenciado la

poca o casi nula acción del aparato judicial y las limitantes que éste tiene para actuar. Asimismo deja evidenciada la falta de voluntad política por hacer un combate frontal a los actos de corrupción, a la falta de transparencia y a la falta de honestidad que se cuestiona y demanda cada vez más la sociedad salvadoreña.

Si bien es cierto que las denuncias ante fenómenos como la corrupción, el tráfico de influencias, prácticas mercantilistas en el quehacer político han estado a la orden del día y puestas en las maderas de los distintos medios de comunicación, hasta la fecha ningún funcionario ha estado en la cárcel por tal delito, pues la especulación de tales actos y las acusaciones han carecido de pruebas contundentes que demuestren su implementación, lo que no ha permitido llegar a fondo en las investigaciones, y por lo tanto no se han sentado precedentes aleccionadores que contribuyan a frenar prácticas que, de comprobarse su veracidad, lesionarían mucho más la imagen de instituciones estatales muy importantes como es el primer Órgano del Estado: la Asamblea Legislativa.

Es de suma importancia destacar que lo antes expuesto de manera muy general, era inimaginable que sucediera hace una década y más inimaginable el hecho que fenómenos como cuestionar a un empleado, funcionario público, se ventilara a través de los medios de comunicación, pues tal parecía -y es la visión que aun prevalece- que a un funcionario público, cualquiera que este fuere o el cargo que ocupare, le investía una inmunidad absoluta y por lo tanto era intocable.

Obviamente que los hechos que ponen en duda la gestión de los funcionarios públicos y especialmente las críticas a los miembros del parlamento, lo que produce es la pérdida de confianza entre el representado y el representante y por consecuencia se duda de todos. Y con razón, pues los actos de corrupción, como todos sabemos, lo que provocan es la defraudación del Estado, que no es otra cosa que apropiarse de forma indebida de bienes del Estado, en otras palabras apropiarse de los impuestos que paga la gente. Esto indiscutiblemente genera inseguridad e incertidumbre en la sociedad sobre su futuro y el del país.

Por otra parte, hay que destacar que ante esta situación, instancias de la sociedad civil han dado pasos importantes en este campo, ya que han comenzado a plantear la urgente necesidad de ejercer una acción más activa y vigilante del comportamiento de los funcionarios públicos. Puede vislumbrarse que, muy posiblemente, se esté gestando una nueva forma de participación de la gente, pues ésta anteriormente se había limitado única y exclusivamente a participar en los procesos electorales y, hoy día, hay algunas luces que indican que se está tomando conciencia que las elecciones son únicamente el comienzo de la participación de los ciudadanos. Ello obliga a los políticos especialmente a fortalecer este tipo de visión, pues si realmente se quiere hacer cambios en el quehacer político, ello pasa por establecer sistemas que posibiliten el control ciudadano, por institucionalizar la auditoría social que obligue a los políticos y funcionarios públicos a servirle de verdad a la gente y que ese servicio se traduzca en medidas que permitan elevar la calidad de vida de la población en toda su dimensión.

Indiscutiblemente los tiempos están cambiando, es así como el poder analizar la legislación vinculada a normar acciones ilícitas, corrupción, malversación, tráfico de influencias, entre otras, en los funcionarios públicos y especialmente, poder analizar el comportamiento ético de los parlamentarios en El Salvador, resulta sumamente oportuno para el momento histórico de transición que vive nuestro país. No se puede dejar de mencionar que el proceso democrático abierto por los Acuerdos de Paz firmados en 1992, ha brindado justamente la posibilidad de hacer más visible que los funcionarios públicos deben de establecer nuevas prácticas para ejercitar el poder político, especialmente la transparencia y honestidad que debe caracterizar el trabajo de los diputados y diputadas en la Asamblea Legislativa.

En esa dirección, el presente trabajo busca contribuir al debate que en nuestro país ya se ha iniciado sobre la temática. Es así como primeramente se hace referencia a la normativa vigente en distintos cuerpos de ley, la Constitución Nacional, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el Código Penal, la Ley de Enriquecimiento ilícito (la cual data de 1959). A partir

de este conjunto de legislación, se abordan ejes más específicos vinculados a la labor parlamentaria, y se concluye con una parte que compila una serie de iniciativas planteadas por distintas instancias de la sociedad civil, que proponen acciones concretas para prevenir y combatir el mal del que padecen las democracias: LA CORRUPCIÓN. Mas es necesario dejar establecido, que si bien es cierto el análisis de este documento se focaliza en los funcionarios públicos, no puede dejarse de lado el hecho que también es necesario analizar la ética de los funcionarios privados, especialmente de aquellos con intereses económicos poderosos, pues de hecho se especula que también ellos en ocasiones se dedican a la compra de conciencias.

El reto entonces es poner en práctica todos aquellos mecanismos que permitan recuperar la confianza de la gente. En la medida que ello avance se fortalecerá la democracia.

## II. COMPILACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE VINCULADA A LA ÉTICA PARLAMENTARIA

### A. La Constitución Política

En la Constitución de la República de El Salvador, en el título VI, Órganos del Gobierno, Atribuciones y Competencia; Capítulo I Órgano Legislativo, sección primera, se desarrollan las atribuciones y competencias de la Asamblea Legislativa, respecto al tema que nos ocupa, y están plasmadas varias disposiciones referidas a los funcionarios de elección popular. Los artículos vinculables son:

*Art. 126 Cn.* Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veintiocho años, salvadoreño por nacimiento, hijo de Padre o Madre de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.

*Art. 127 Cn.* No podrán ser candidatos a Diputados:  
Inciso 2º - Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas.

Inciso 3º - Los contratistas de obras o empresas públicas que se costean con fondos del Estado o Municipio, sus caucioneros y los que, de resultar de tales obras o empresas tengan pendiente reclamaciones de interés propio.

Inciso 5º - Los deudores de la Hacienda Pública o Municipales que estén en mora.

Inciso 6º - Los que tengan pendientes contratos o concesiones con el Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, así como los que hayan aceptado ser representantes o apoderados administrativos de aquellos, o de sociedades extranjeras que se hallen en los mismos casos.

*Art. 128 Cn.* Los Diputados no podrán ser contratistas ni caucioneros de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o Municipio; ni tampoco obtener concesiones del Estado para explotación de riqueza nacional o de servicios públicos, ni aceptarse representantes o apoderados administrativos de personas nacionales o extranjeras que tengan esos contratos o concesiones.

*Art. 129 Cn.* Los diputados en ejercicio no podrán desempeñar cargos públicos remunerados durante el tiempo para el que han sido elegidos, excepto los de carácter docente o cultural, y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social.

En el Título VIII, referido a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Constitución, en el artículo 240 dice:

*Art. 240 Cn.* Los Funcionarios o empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio lo que hubieran adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes.

Se presume enriquecimiento ilícito cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado

en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto.

Los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el Estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los incisos anteriores, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que tomen posesión de sus cargos. La corte tiene facultad de tomar las providencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de la declaración, la que mantendrá en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en este artículo.

Al cesar en sus cargos los funcionarios y empleados aludidos, deberán hacer nueva declaración del Estado de sus patrimonios. La ley determinará las sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

Los juicios por enriquecimiento sin causa justa sólo podrán invocarse dentro de diez años siguientes a la fecha en que el funcionario o empleado haya cesado en el cargo cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento.

Claramente en este artículo se establece qué debe de entenderse por enriquecimiento ilícito. De este precepto constitucional se deriva legislación secundaria, en el Decreto Legislativo 2833 de la Ley de Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos y artículos del Código Penal, que más adelante se detalla.

*B. Derechos y deberes de los parlamentarios establecidos en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa*

En 1983, se emitió el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y este ha sufrido algunas reformas. En él se delimitan en el Capítulo III *De los Diputados y Diputadas*, cinco artículos

referente a los deberes de los Diputados y Diputadas. Estos son:

*Art. 22.* Son deberes de los Diputados y Diputadas:

- a) Observar en todo momento, la compostura y decoro correspondiente a su representación.
- b) Aceptar y desempeñar fielmente las Comisiones o encargos que le encomendare la Asamblea Legislativa o la Junta directiva.
- c) Asistir puntualmente a las sesiones

*Art. 23.* No se permitirá a los Diputados y Diputadas:

- a) Retirarse de una sesión, sin previo permiso del presidente, quien lo concederá o negará a su prudente arbitrio.
- b) Presionar de cualquier manera a otro Diputado o Diputada en las votaciones.
- c) Hacer suyas las solicitudes de interés particular, y
- d) Ceder el uso de la palabra a otras personas, Diputado o Diputada.

*Art. 24.* El Diputado o Diputada que sin licencia o sin justa causa dejare de asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de trabajo de la Comisión que forme parte, perderá el sueldo correspondiente.

En la misma pena incurrirá el Diputado o Diputada que llegare con más de media hora de retraso, el que fuere retirado o el que abandonare la sesión sin el permiso del caso.

*Art. 25.* El que faltare a los deberes o contrariare las prohibiciones indicadas, será reconvenido por el Presidente o Presidenta la primera vez, la segunda por la Junta Directiva y a la tercera vez esta dará cuenta a la Asamblea Legislativa. En los primeros casos la reconvención debe ser privada.

*Art. 26.* Los Diputados y Diputadas que necesitaren ausentarse por más de cinco días solicitarán permiso por escrito a la Junta Directiva, manifestando los motivos y el tiempo que necesitaren ausentarse. La Junta Directiva resolverá lo conveniente.

## C. Código Penal

## Capítulo I: De los Abusos de Autoridad

## Actos Arbitrarios.

*Art.320.* El funcionario o empleado público o encargado de un servicio público que en el desempeño de su función realizare cualquier acto ilegal o arbitrario, vejación o atropello contra las personas o daños en los bienes, o usare de apremios ilegítimos o innecesarios para el desempeño de la función o servicio o permitiera que un tercero lo cometiere, será sancionado con prisión de dos a cuatro años e inhabilitación especial para desempeño del cargo por el mismo tiempo.

## Incumplimiento de deberes.

*Art.321.* El funcionario o empleado público o el encargado de un servicio público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto propio de su función, será sancionado con treinta o cincuenta días multa e inhabilitación especial para el desempeño de sus funciones.

## Capítulo II: De la Corrupción

## Peculado

*Art. 325.* El funcionario o empleado público o el encargado de un servicio público que se apropiare en beneficio público o ajeno, de dinero, valores, especies fiscales o municipales u otra cosa mueble de cuya administración, recaudación, custodia o venta estuviere encargado en virtud de su función o empleo, o diere ocasión a que se cometiere el hecho, será sancionado con prisión de cinco a diez años e inhabilitación del cargo o empleo por el mismo tiempo.

## Peculado por Culpa

*Art. 326.* El funcionario o empleado público que, por su culpa, diere ocasión a que se cometiere por otra persona el peculado

de que trata el artículo anterior, será sancionado con diez a cien días de multa.

## Conclusión

*Art. 327.* El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública que, abusando de su calidad o de sus funciones, obligare a otro a dar o prometer a él o a un tercero, dinero u otra utilidad lucrativa, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo.

## Negociaciones Ilícitas

*Art.328.* El funcionario o empleado público que debiendo intervenir por razón de su cargo, en cualquier contrato, licitación, subasta, decisión o cualquier operación, se aprovechare de tal circunstancia para forzar o facilitar cualquier forma de participación directa o por persona interpuesta, en tales negocios o actuación, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación especial del cargo o empleo por el mismo tiempo.

El funcionario o empleado público, que por razón de su cargo interviniera en cualquier contrato, suministro, licitación o subasta en que estuviere interesada la hacienda pública y aceptare comisiones o porcentajes en dinero u otras dádivas que le ofrecieren los interesados o intermediarios, será sancionado con prisión de dos a cinco años. Si el funcionario o empleado público hubiere sido el que solicitare las comisiones o porcentajes, la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte de su máximo.

La disposición del inciso primero es aplicable a los árbitros, peritos, contadores y demás profesionales, respecto a los actos en que intervinieren por razón de su oficio, así como a los tutores y síndicos y a todo al que en virtud de cualquiera otra actuación legal interviniera en rendiciones de cuentas, participaciones, concursos, liquidaciones y actos análogos.

*Exacción*

*Art. 329.* El funcionario o empleado público agente de autoridad o autoridad pública, que prevaliéndose de su condición o cargo impusiere u obtuviere para la administración pública o municipal, tasas derechos, contribuciones, arbitrios o cualquiera otra prestación que supiere no es legal o aun siendo legal empleare para su cobro, medio vejatorio o gravoso que la ley no autorice o invocare falsamente orden superior, mandamiento judicial u otra autorización legítima, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

*Cohecho propio*

*Art. 330.* El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquier otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido, propio de sus funciones, será sancionado con prisión de tres a seis años e inhabilitación especial del empleo o cargo por igual tiempo.

*Cohecho impropio*

*Art. 331.* El funcionario o empleado público, agente de autoridad, o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquier otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto propio de sus funciones o por un acto ya realizado propio de su cargo, será sancionado con prisión de dos a cuatro años e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo.

*Malversación*

*Art. 332.* El funcionario o empleado público que diere a los caudales o efectos que administra una aplicación diferente de aquella de la que estuvieren legalmente destinados, será sancionado con multa de cincuenta a cien días multa.

Si el hecho resultare algún provecho personal para sí o para algún tercero, la sanción será de uno a tres años de prisión, inhabilitado especialmente de su cargo.

*Enriquecimiento ilícito*

*Art.333.* El funcionario o empleado público, que con ocasión del cargo o de sus funciones obtuviere incremento patrimonial no justificado, será sancionado con prisión de tres a seis años.

En la misma pena de prisión incurrirá la persona interpuesta para disimular el incremento patrimonial no justificado. En todo caso, se impondrá inhabilitación especial para el ejercicio del cargo o empleo por el mismo tiempo.

*Infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos*

*Art.334.* Será sancionado con prisión de dos a cuatro años e inhabilitación del cargo o empleo por igual tiempo, el funcionario o empleado público que:

1. Sustrajere, destruyere, ocultare o inutilizare registros o documentos que le estuvieren confiados por razón de su cargo.
2. Destruyere o inutilizare los medios establecidos para impedir el acceso que ha sido restringido por autoridad competente respecto de registros o documentos públicos, o consienta su destrucción o inutilización; y
3. Accediere o permitiere que otro lo hiciera a registros o documentos clausurados cuya custodia le estuviere encomendada por razón de su cargo o empleo.
4. Igual sanción se aplicará al notario que destruyere, ocultare o inutilizare su libro protocolo.

*Capítulo III: De los delitos cometidos por particulares**Cohecho activo*

*Art. 335.* El que por sí o por interpuesta persona, prometiере, ofreciere o entregare a un funcionario o empleado público una

dádiva o cualquiera otra ventaja indebida, para que ejecutare un acto contrario a sus deberes oficiales o para que no realizare o retardare un acto debido, será sancionado con prisión de seis a diez años.

Si el hecho consistiere en que ejecutare un acto propio de sus funciones oficiales o se tratase de un acto ya realizado, propio de su cargo, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

#### *Tráfico de influencias*

*Art. 336.* El que simulando o valiéndose de su influencia con un funcionario o empleado público, recibiere o hiciere que le prometieran para sí o para otro, dinero u otras ventajas como estímulo o recompensa de su mediación con aquella persona o a pretexto de comprar favores o remunerar beneficios, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de cincuenta a cien días multa.

#### *Resistencia*

*Art. 337.* El que se opusiere mediante violencia, a la ejecución de un acto legal de un funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública o contra los actos de un particular que les prestare asistencia a requerimiento de ellos o en virtud de un deber legal, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

#### *Desobediencia de particulares*

*Art. 338.* El que desobedeciere una orden dictada conforme a la ley emanada de un funcionario o autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, será sancionado con prisión de tres a nueve meses.

#### *Desacato*

*Art. 339.* El que con ocasión de hallarse un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o por razón de éstas ofendiere de hecho o de palabra su honor de decoro o lo amenazare en su

presencia o en escrito que le dirigiere, será sancionado con prisión de seis a tres años.

Si el ofendido fuere Presidente o Vicepresidente de la República, Diputado a la asamblea Legislativa, Ministro o subsecretario de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Cámara de Segunda Instancia, Juez de Primera Instancia o Juez de Paz, la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte de su máximo.

### **III. REGULACIONES DE LOS NEGOCIOS DEL ESTADO Y SUJETOS QUE INTERVIENEN**

En el caso salvadoreño los diputados y diputadas tienen prohibido, por mandato constitucional, participar en negocios vinculados a las obras e instituciones estatales.

Al respecto, existe en la Constitución el Art. 127 que se anticipa de manera preventiva a establecer quiénes no pueden ocupar un cargo de elección popular. Se hace énfasis en el hecho que no puede ser aquel o aquella que tenga deudas con la Hacienda Pública, los/las que no obtengan su finiquito, esto cuando hayan administrado fondos públicos, y claramente determina que no pueden ocupar un cargo en el parlamento los contratistas o aquellos que tengan pendientes contratos o concesiones que se costean con fondos públicos.

Se suma a lo anterior que no puede aspirar a ocupar un cargo en el parlamento aquel que tenga representación legal o haya aceptado ser representante o apoderado administrativo de empresas privadas, nacionales o extranjeras, que se dedican a la explotación de riquezas nacionales o a la prestación de servicios públicos.

Evidentemente, quienes en primer lugar deben preocuparse por cumplir con este artículo son las direcciones de los partidos políticos, quienes a la hora de elegir o seleccionar a las personas que participan en la contienda política, tienen que garantizar que no se violente la Constitución y de esa forma evitar que se produzca un conflicto de interés. Y obviamente el Tribu-

nal Supremo Electoral (TSE), ente encargado de la inscripción de los candidatos, debe de estar vigilante para que no se viole este precepto constitucional.

Mas, pasando de la parte meramente preventiva, a continuación, el Artículo 128 de la Constitución Nacional deja claramente expresado que los diputados no pueden tener negocios con el Estado o con los municipios, ni servir de caucioneros, dando fe que otros cumplirán con lo prometido en obras donde está el interés público, "ello con el propósito que estos no se aprovechen de su cargo para obtener ventajas económicas"<sup>1</sup>. Igualmente el Código Penal en su artículo 328 establece claramente que ningún funcionario público aprovechándose de su cargo puede incidir en los contratos, licitaciones, subastas, donde hubiere interés de la Hacienda Pública.

Este es un punto sumamente sensible, pues por el solo hecho de contar con información anticipada, como son los términos de referencia para la adquisición de equipo o criterios de selección, o por el hecho de sustentar un cargo de alto nivel donde se toman las decisiones finales, se abre la posibilidad de ser sujetos de presiones o de tráfico de influencias que conduzca a realizar negociaciones ilícitas. De hecho, no se puede descartar que hayan funcionarios o empleados sujetos a presiones cuando se está definiendo la asignación de licitaciones o contrataciones. Este fenómeno no es exclusivo de El Salvador, sino que puede suponerse en la mayoría de países de la región. De ahí es que surge la necesidad de analizar o dar respuestas a preguntas como por ejemplo ¿Quién paga por el tráfico de influencias? ¿Quién presiona? Si hay un corrupto, ¿existe un corruptor?. Obviamente que estas interrogantes llevan a plantearse la necesidad de estudiar los valores éticos de los privados, buscando determinar cuánto de responsabilidad también tienen sobre este fenómeno de descomposición en el Estado, pues este tipo de prácticas de sectores por lo general poderosamente económicos, solo puede entenderse ante la falta de una cultura de los privados por participar en un mercado donde la competen-

cia, la eficiencia y la eficacia deberían ser los factores determinantes para otorgarle la responsabilidad de transformar los impuestos de la gente en obras de beneficio para la comunidad.

Los diputados y diputadas no pueden entonces ni participar en negocios que se financian con fondos del erario público, ni ganar comisiones para favorecer determinada licitación. Mucho menos privilegiar a empresas ineficientes que derrochen los fondos de la nación.

Si en el ya desempeño de sus funciones se comprobare que un parlamentario violenta lo expuesto en el artículo 128, la misma Constitución establece la sanción que se aplicaría; lo contempla en el artículo 130, en su segundo numeral, donde textualmente dice: un Diputado o Diputada cesará en su cargo ... cuando incurrieren en las prohibiciones contenidas en el artículo 128 de la Constitución; y en su inciso final del mismo artículo expresa ... En estos casos quedarán inhabilitados para desempeñar cualquier otro cargo público durante el período de su elección.

Se están haciendo otros esfuerzos buscando establecer legislación más precisa para evitar situaciones de mal manejo de los negocios del Estado. En ese sentido se discute en la Asamblea legislativa la creación de la Ley de Licitaciones, que determinará las reglas para evitar anomalías en los procesos de asignación de obras o procesos de contrataciones que los distintos Poderes asignan a particulares.

Finalmente, sobre este punto es necesario plantear que incluso queda terminantemente prohibido para los diputados y diputadas desempeñar cargos públicos remunerados durante el tiempo para el que ha sido elegido. Ello lo establece el artículo 129 de la Constitución. Define excepciones como son las de carácter docente o cultural y las relacionadas con los servicios profesionales de asistencia social.

1 Constitución explicada, 4ta. Edición, FESPAD, pág.90.

#### IV. EL ARTÍCULO 125 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL: BASE JURÍDICA QUE DETERMINA LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

El artículo 125 es uno de los más importantes en la Constitución Nacional de El Salvador. Su importancia radica en que determina de manera global derechos y deberes de los parlamentarios.

Con mucha claridad deja planteado que cada miembro de la Asamblea Legislativa representa al pueblo entero, y que ello debe de anteponerse a cualquier interés y representatividad de sectores o gremios de donde provenga la persona que haya sido elegida para ocupar tan importante cargo.

Sin embargo, en la Asamblea Legislativa son varios los parlamentarios que están vinculados a negocios privados o gremios. Por ejemplo hay presencia de empresarios agrícolas, comerciantes, banqueros, diputados que provienen del gremio de transportistas. Ello no necesariamente debería de representar crítica alguna, pues es necesario tener presente que este tipo de cargos son transitorios, mas lo que sí se cuestiona grandemente es que en determinado momento éstos han antepuesto el interés del sector de donde proceden al interés de la nación, lo que en muchas ocasiones lesiona evidentemente a amplias mayorías de la población dejándose de lado el hecho de que se está allí en función de representar a todos los ciudadanos.

Se agrega a lo anterior el que los parlamentarios hoy día toman las decisiones respecto a la legislación de manera grupal. Las fracciones legislativas obviamente responden por sus decisiones, en principio a las decisiones partidarias, sin pretender deslegitimar el que algunas de esas decisiones busquen resolver problemas de sus representados. Lo cierto es que con dificultad el espíritu de este importante artículo se respeta. Lo que se intenta dejar planteado es que los elegidos popularmente al asumir su rol de diputados (a) no se despojan de su investidura partidaria, para de esa forma actuar independientemente y así respetar a cabalidad lo establecido en el artículo 125.

En esa misma dirección, en el Parlamento se producen situaciones donde la especulación o comentarios de acciones o de decisiones tomadas sobre leyes trascendentales nacionales, van acompañadas de presiones o de solicitudes expresas de grupos de interés, lo que pone de manifiesto que el parlamentario no está actuando sobre la base de lo que le dicta su conciencia, o anteponiendo el interés de la gente, sino que puede, en principio, responder al interés particular, el de su partido o el de un grupo específico.

Hoy por hoy, tal como está integrada la Asamblea Legislativa, puede suponerse que se producen conflictos de interés entre la función del legislador y el de intentar defender los intereses individuales y de grupos de poder significativo, pues ello en el cotidiano desarrollo del trabajo parlamentario se refleja y se practica consciente o inconscientemente. Muy probablemente la costumbre y la cultura de hacer política en el primer órgano de Estado haya legitimado este tipo de acciones. Sumado a lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Nacional, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en su artículo 23 literal c, deja claramente establecido que no está permitido el que el Diputado o Diputada haga suyas las solicitudes de interés particular, reiterando de esa forma que debe privilegiarse el interés del colectivo sobre el individual.

Por otra parte, existe una situación compleja respecto a la situación real de los parlamentarios, pues si bien se establece en el mismo artículo de la Constitución que cada miembro del Parlamento goza de total independencia y que no está ligado por ningún mandato imperativo, lo cierto es que con mucha dificultad cada uno puede emitir su criterio estrictamente individual o diferenciarse del resto de sus compañeros de fracción.

Tal como se planteó antes, las decisiones prácticamente van en la lógica de responder a las posiciones del partido y acatar la disciplina partidaria. Se producen entonces las votaciones en bloque, aunque en varias ocasiones se evidencia que esta decisión de grupo no responde a los principios éticos de cada uno y se aceptan decisiones estrictamente partidarias. Por lo me-

nos en este periodo legislativo (1997-2000) han sido pocas las ocasiones en que se ha dejado en libertad de votación a los parlamentarios y no se ha dado esa misma libertad en todas las fracciones legislativas. Con algún margen de equivocación puede decirse que claramente se puede observar que el parlamentario privilegia sus decisiones pensando más en la posición de partido y la de sectores económicamente poderosos, que en la decisión que éticamente responde al interés general. Tal situación puede ser entendible políticamente, ya que el no votar en bloque, de manera unificada como fracción, pone de manifiesto situaciones de aparente debilidad ante los adversarios políticos, pero lo cierto es que ante esta práctica legislativa, en muchas ocasiones los efectos en la sociedad han sido negativos y especialmente cuando se han aprobado leyes que tienen que ver con el interés y el bienestar social (las privatizaciones de los servicios públicos, por ejemplo).

Lógicamente no existen las evidencias materiales sobre este tipo de suposiciones, mas lo cierto es que urge ir construyendo y promoviendo una cultura donde cada uno de los miembros del Parlamento vaya institucionalizando una actitud mucho más independiente y transparente respecto a la toma de sus decisiones, y que especialmente éste no sea sujeto de presiones o que anteponga intereses contrarios al interés de las mayorías.

Finalmente, el artículo 125 de la Constitución también contempla la inmunidad parlamentaria, o sea el privilegio de gozar de cierta protección ante sus acciones durante el ejercicio de sus funciones. Difícilmente existen pruebas o señales que reflejen el inapropiado uso del fuero constitucional del que gozan los parlamentarios. No existen evidencias que ante la inmunidad establecida ésta sea utilizada para ocultar prácticas deshonestas o ilícitas. Se han conocido en los últimos años casos donde se han analizado acciones de parlamentarios que ameritan realizar investigaciones, se ha hablado del establecimiento de antejuicios por situaciones diversas, se ha llegado a formar comisiones especiales para analizar si procede o no un antejuicio, pero no ha pasado de ser meramente un ejercicio de investigación o de intenciones sin que ello haya sentado algún precedente importante en esta materia.

## V. CORRUPCIÓN POLÍTICA. SOBORNOS Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS

Debemos de partir del hecho que todos los funcionarios públicos tienen la obligación moral y ética de actuar con mucha transparencia en el desempeño de sus funciones como servidores públicos. Los diputados y diputadas de la Asamblea, así como los empleados del primer órgano del Estado, tienen un reto mayor sobre este punto, pues es allí donde se producen las leyes y por ende amerita mayor responsabilidad en cuanto a respetar lo establecido en estas. El Código Penal claramente tipifica como delitos los actos de corrupción y el tráfico de influencias, no obstante hasta la fecha ningún funcionario público ha sido sancionado o ha tenido que pagar cárcel por violentar tales normativas, lo que aparentemente puede indicarnos que nadie contradice lo establecido en la ley.

Sin embargo, la Asamblea Legislativa hoy por hoy goza de una fuerte crítica de parte de un segmento importante de la sociedad, donde la especulación sobre la puesta en práctica de acciones ilícitas se da como verdad, sin que por supuesto, hasta la fecha existan las pruebas contundentes que lo demuestren. Pero solo el hecho de esta suposición ha debilitado grandemente el ejercicio del poder, el cual debería de caracterizarse por ser sano y transparente.

Es necesario recalcar que no existen pruebas contundentes que evidencien el soborno, la corrupción o el tráfico de influencias, pero llama poderosamente la atención la lógica de cómo a la hora de emitir las leyes se producen situaciones que son las que critican algunos sectores organizados. Por ejemplo hay una constante observada en la discusión y análisis de leyes como la ley del medio ambiente, ley de bancos, por mencionar unas, donde en principio, se dan muestras de buenas intenciones por parte de muchos parlamentarios para abordar los temas legislativos a fondo y buscar darle alternativas de solución a problemas estructurales, mas llegado el momento de tomar la decisión final, inesperadamente se producen cambios sustanciales que le quitan la parte medular a la nueva normativa. Se suma a ello la circulación de información informal o información ex-

traoficial, los comentarios de pasillo, que expresan situaciones de anormalidad o componendas en cuanto a la toma de decisiones importantes o trascendentales, mas no son evidencias ni constituyen prueba alguna como para considerar violación a la normativa vigente. Este tipo de prácticas deja muchas dudas en la gente y de ellas se desprenden las especulaciones y la falta de credibilidad de la población hacia la clase política, la cual cada día crece más y se expresa en el poco interés de los ciudadanos por participar en la elección de sus representantes

Pedro Fadul<sup>2</sup>, Presidente de la Asociación de Empresarios Cristianos, asociación integrada por cristianos que desempeñan su vida profesional en el mundo de las empresas, ha expresado: "...La mayoría de los actos de corrupción no los hacen los pobres, los hacen los poderosos y los fuertes...", de hecho, si partiéramos que fuese cierto que en el Parlamento existe el soborno, corrupción y tráfico de influencias, habría necesariamente que preguntarse ¿quién hace el soborno?, ¿quién hace uso del tráfico de influencias?, ¿viene ésta de grupos poderosos?, ¿por qué sobornar?, ¿será que la búsqueda de la transparencia del quehacer de los servidores públicos se contradice con los grupos poderosos?, ¿atenta a los intereses de grupos económicos legislar correctamente?

El Código Penal en el Capítulo III de los delitos cometidos por particulares claramente define en su artículo 336 las sanciones y multas que se establecen cuando se está ejerciendo la práctica del tráfico de influencias. Evidentemente pone de manifiesto que ningún particular debe valerse de su relación con un funcionario, pero la práctica demuestra que existe una cultura en ciertos grupos de la sociedad salvadoreña que consideran que es válido hacerlo, en esa dirección necesariamente hay que analizar las posibles alternativas de solución no sólo legislando para tener un mejor control de los servidores públicos, sino también de aquellos que sin serlo son parte de la problemática y que ameritan también que la población les observe y sancione ante la falta de ética en el desempeño cotidiano de sus acciones.

<sup>2</sup> Pedro Fadul: ponencia en *Simposio Internacional sobre Ética y Transparencia*, Paraguay, marzo de 1998. ADEC-National Democratic Institute.

## VI. PRINCIPALES PROBLEMAS Y VACÍOS EN EL CAMPO DE LA ÉTICA Y RECOMENDACIONES PARA SU MEJORAMIENTO

Evidentemente, queda planteado que aunque la legislación vigente es escasa, dispersa y en muchos casos obsoleta, sí existe, empezando por la Constitución Política y varios textos de leyes secundarias.

El ejemplo más claro de esta situación es que el país cuenta con una ley sobre el Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos (el Decreto Legislativo No. 2833 aprobado en mayo de 1959), sin embargo, dicha Ley está desfasada y no se conoce caso alguno de su efectiva aplicación. La encargada de su aplicación es la Corte Suprema de Justicia.

Actualmente no existe ni la infraestructura, ni el personal, mucho menos el presupuesto suficiente para diseñar e implementar medidas que fortalezcan la Oficina de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, de allí que mucho menos exista el conocimiento mínimo por parte de la población de la existencia de esta Oficina y de la función que debe desempeñar.

En la práctica todos los funcionarios electos popularmente y los nombrados para desempeñar cargos en la administración pública tienen la obligación de presentar su declaración de Probidad en la Corte Suprema de Justicia dentro de los sesenta días siguientes de su nombramiento, en ella se proporciona la información sobre los bienes patrimoniales del funcionario y de su familia. Sin embargo, no deja de ser este un formalismo, ya que se desconoce si efectivamente se le da un seguimiento sistemático a cada uno de los funcionarios, que posteriormente cambian de función o simplemente cesan en su cargo.

De igual forma, el Código Penal, establece la normativa que permitiría tomar acciones que prevengan y combatan prácticas ilícitas de los empleados y funcionarios públicos, mas lo que ha imposibilitado implementarlas ha sido la falta de voluntad política, de fuerza y de valor para combatir a fondo prácticas

deshonestas que empañan la labor de los parlamentarios y de los funcionarios públicos en general.

Sumado a ello, otro de los órganos contralores de la gestión pública como es la Corte de Cuentas, que debería de jugar un rol sumamente activo y preventivo, hoy por hoy es una de las instituciones más cuestionadas por su poca acción y porque los funcionarios al frente de ésta han dado indicios de ser los primeros en violentar la normativa vigente. Por supuesto, para determinar si existe responsabilidad de ellos de las denuncias hechas, hay que preguntarse quién, de forma imparcial, hará las respectivas diligencias y, si es ésta la instancia encargada de llevar los registros de posibles actos de corrupción ¿quien garantiza que no se trastoque la información o se manipule? Preocupante situación.

Por su parte la Asamblea Legislativa no cuenta ni con el equipo ni con los instrumentos que le permitirían dar un seguimiento adecuado y garantizar el cumplimiento a lo mandado por la Constitución Nacional y a lo establecido en su reglamento interior, que de una u otra forma establece mecanismos de control y sanción ante situaciones anormales en el trabajo legislativo, específicamente de los diputados y diputadas. La Junta Directiva, que es la encargada de ello, hasta la fecha no ha girado instrucciones que indiquen la aplicación al pie de la letra de su reglamento, esto provoca un vacío, pues evidentemente al no conocerse de acciones concretas contra aquellos o aquellas que no cumplan con sus obligaciones, en esa medida muy pocos pondrán la debida atención para respetar lo allí establecido.

No se puede dejar de mencionar que un problema clave sobre este punto tiene que ver con la escasa vigilancia ciudadana. No existe la cultura en la sociedad salvadoreña que fomente los principios éticos y morales por los cuales deba ser juzgado un parlamentario, o funcionario o empleado público; no existe normativa completa y actualizada que determine cómo medir la buena o mala práctica de los diputados o diputadas, de ahí que prevalezca en nuestra gente una visión de que ser político es sinónimo de corrupción. Por ejemplo, se ha casi institucio-

nalizado que el ser político o hacer política y ocupar un cargo en la administración pública, significa tener la oportunidad de enriquecerse rápidamente - lamentable equivocación-, pero justificada por la mala praxis de los que por muchos años se han servido de la política y han dejado de lado que el ser político y funcionario público significa servirle a la sociedad.

Son varios los espacios e instancias donde se ha abordado de forma específica el problema y los vacíos en el campo de la ética, mas no han sido suficientes ni han tenido una gran connotación como para provocar acciones ciudadanas que establezcan precedentes y de esa forma frenar este tipo de situaciones. Lo que allí se ha producido es sustancia para retomar sus recomendaciones y sugerencias, que dan luces para empezar a hacer esfuerzos por institucionalizar normativa y procesos educativos que permitan fortalecer y brindarle herramientas a la sociedad para que, desde su condición de ciudadanía, ejerza una vigilancia crítica y propositiva hacia los políticos y funcionarios públicos, de manera especial hacia los diputados y diputadas.

Dentro de los avances importantes que se han producido, pero que aun no se observan los resultados importantes, es que la Asamblea Legislativa ha ratificado la *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Dentro de los considerandos de esta iniciativa que fue presentada en año recién pasado se destaca el numeral cuarto que textualmente dice:

“Nosotros creemos que existe un punto de unión entre el legítimo repudio nacional contra la corrupción y el movimiento internacional que actúa en la misma dirección. Y es el convencimiento de que la corrupción que se opera entre los tomadores de decisiones y burócratas en el Estado desvía cuantiosos recursos que podrían, al menos, atenuar o resolver problemas de pobreza y apoyar el desarrollo de nuestros países. Se trata de actividades como el peculado, las negociaciones ilícitas, la malversación de fondos, el tráfico de influencias, los sobornos, los conflictos de interés, etc. Así como existen también distintas formas de corrupción entre particulares, mediante las cuales se defrauda a la economía pública, se corrompe al Estado,

se vicia el mercado y se minan los valores cívicos, causando mayores sufrimientos a los débiles y provocando la ruina de pequeños, medianos y micro empresarios del comercio del agro y la industria nacional.

La corrupción es, entonces, un pesado lastre del que necesitan liberarse nuestras naciones, al tiempo que se precisa trascender a la promoción de la cultura de una ética de la probidad, la responsabilidad, la honradez, la rendición de cuentas, la solidaridad humana, la transparencia y la justicia.”

Con la ratificación de la Convención el país cuenta con un marco de referencia importante como para dar avances en materia legislativa. Sumado a ello hay que considerar que ya existe el suficiente material como para ir pensando en la creación de una política nacional de ética.

En esa dirección ya algunos ciudadanos y ciudadanas se han expresado y hoy es el tiempo de tomarles la palabra. Por ello a continuación de manera cronológica se desarrollan las propuestas hechas por distintos sectores y actores, sobre la temática.

#### 1. Propuesta del FMLN. Su plataforma legislativa 1997-2000

Es necesario plantear que en 1997, el partido FMLN, en su Plataforma Legislativa *Diputados honestos y al Servicio de la Gente - Una Asamblea Democrática para el Cambio-*, bajo el título de *El tipo de Asamblea que necesita el pueblo salvadoreño*, expone una serie de propuestas encaminadas justamente al establecimiento de una ética parlamentaria. Una Asamblea en la que primen las conductas y valores de: la vocación de servir, el sentido de representación ciudadana, la honradez, la probidad, la austeridad, el respeto a la sociedad civil, la responsabilidad, la transparencia, el apego a los procedimientos legales, constitucionales y correctos, la rendición de cuentas y la veracidad.

La propuesta desarrolla toda una concepción de lo que en nombre de la ética debe hacerse, es así como se plantea en la plataforma legislativa:

ÉTICA, en la que se promueva y se vele por rectitud e integridad de los diputados y diputadas erradicando: a) El tráfico de influencias y de intereses, que desnaturaliza la función legislativa, corrompe y coloca al diputado al servicio de intereses de pequeños grupos, contraponiéndolo al interés público. b) El tráfico de conciencias, es decir, la perversión legislativa mediante la compra de diputados y el alquiler de votos a cambio de prebendas políticas, regalías, cargos públicos, favores o dinero.

En su plataforma parlamentaria, el FMLN, sobre este tema, finaliza planteando la necesidad de crear el Código de Ética y la Comisión de Ética en la Asamblea Legislativa.

#### 2. ONG's aportando ideas para combatir la corrupción (1998)

La sociedad civil, como ya se ha expresado anteriormente, ha comenzado a desarrollar con mayor protagonismo y sistematicidad actividades tendientes a posicionar la temática de la transparencia y la honestidad de los funcionarios públicos. Una de ellas es el Instituto Salvadoreño para la Democracia -ISPADE - que en el mes de febrero de 1998 llevó a cabo la Conferencia Nacional Anticorrupción, de donde emana una *“Propuesta de una Agenda Anticorrupción en El Salvador”*.

En esta propuesta de Agenda Anticorrupción se plantea el impulso de nueve medidas. Estas son:

- Ratificación de la Convención Interamericana contra la corrupción, antes de la próxima Cumbre de las Américas, que se llevaría a cabo en el mes de abril de 1998, en Chile. Sobre este punto es importante destacar que la Asamblea Legislativa ya ratificó la Convención.
- Aprobar una nueva ley de Licitaciones Públicas.
- Adoptar un Código de Ética gubernamental.
- Establecer mecanismos transparentes de participación ciudadana en la formulación, discusión y control del presupuesto general de la nación, así como en los presupuestos municipales.
- Regular el funcionamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

- Garantizar el derecho ciudadano a la información de todos los asuntos de administración pública. En este aspecto los medios de comunicación juegan un papel fundamental de fiscalizadores de la gestión pública y por tanto debe reforzarse la ética periodística y eliminarse la discrecionalidad en la distribución de la publicidad de las entidades del Estado.
- Reforzar el rescate de valores éticos, morales y cívicos en el proceso de reforma educativa, incluyendo la educación superior de los funcionarios, la ética en la política, la honradez y la probidad.
- Modernizar y fortalecer las instancias de control estatal (transformar la Corte de Cuentas en una contraloría general, fortalecer la Procuraduría de Derechos Humanos, a la Fiscalía General, al Órgano Judicial, a las Superintendencias).
- Fomentar una coalición entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado para combatir y prevenir la corrupción en nuestro país.

### 3. Buscando nuevos acuerdos para una nueva Nación (Enero 1999)

En enero de 1999, el país entero conoció el documento final del Plan de Nación, que es el resultado de todo un proceso de consulta con la ciudadanía. En el documento titulado "*Temas claves para el Plan de Nación, Consulta Especializada*"; aparece todo un capítulo titulado Ética en El Salvador (Capítulo X).

Si bien es cierto, el capítulo, hace todo un análisis general de la pérdida de valores morales y éticos de la sociedad salvadoreña, en uno de sus apartados, hace especial énfasis al sector público. En el documento se plantea la necesidad de establecer un compromiso nacional en torno a la ética y para ello estructura toda una propuesta de acción que incluye definición de contenidos, planteamientos de estrategias, lineamientos para la acción a favor de la ética. En este apartado se analizan acciones desde el punto de vista antropológico, cultural, social, económico, ambiental e institucional. En esta última acción referente a lo institucional se detalla la propuesta y, sin pretender quitarle la importancia e integralidad de todas las acciones plan-

teadas en el documento, únicamente retomaremos para efectos de este trabajo o las propuestas que competen a la gestión pública.

### *Propuesta del Plan de Nación*

- a) Elaborar un Código de la función pública basado en la propuesta que desarrolla el documento del Plan de Nación, y que sea asumida como el principio rector del desempeño de los funcionarios públicos y al mismo tiempo crear una oficina para dar seguimiento al cumplimiento de este Código.
- b) Fortalecer la independencia y credibilidad de la institucionalidad responsable del control de la función pública y de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.
- c) Convertir a las políticas gubernamentales realmente en políticas públicas al servicio de la nación y no sectores particulares de interés económico, social o político.
- d) El proceso presupuestario nacional (formulación, aprobación, ejecución control y evaluación) debe ser más participativo y transparente. Debe fortalecerse la independencia y autonomía de las instancias de supervisión y control de las actividades del sector privado (Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Sociedades Mercantiles, Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones).
- e) Debe crearse en las oficinas públicas la figura de la Defensoría del Ciudadano, tales como la Defensoría del Usuario y de la Aduana y la Defensoría del Contribuyente.
- f) Debe aprobarse una Ley de Partidos Políticos que obligue a los partidos políticos a actuar con mayor transparencia en la información de las fuentes de financiamiento de sus

actividades, incluyendo el financiamiento de sus campañas electorales; al mismo tiempo que establezcan los principios éticos en base a los cuales deberán autorregular su comportamiento.

Es importante destacar que ya han transcurrido diez meses desde la presentación de este trascendental documento y seis de haberse instalado un nuevo gobierno y no se ha hecho referencia alguna que de indicios de retomar las sugerencias planteadas en el Plan de Nación, especialmente sobre el tema de la ética.

#### 4. Plataforma de Gobierno de la Coalición FMLN-USC (Febrero 1999)

No se podría dejar de mencionar las propuestas hechas a la nación entera por la Coalición FMLN-USC, que participó en las elecciones de marzo de 1999. En su programa del Gobierno de Concertación Nacional, en el Capítulo dos, *Un Estado responsable, honesto y eficaz*, dedicado al área política, plantea de manera explícita una política nacional de erradicación de la corrupción. En ella se plantean cuatro políticas y trece medidas que de haber sido gobierno tendrían que implementar. Se plantean a continuación, con la idea de complementar propuestas alternativas para impulsar una estrategia integral que involucre al Órgano Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, que están ya planteadas. Estas son:

##### Políticas:

- a) Impulsar una reforma y modernización, que permita avanzar hacia un Estado responsable y eficaz que integre la racionalidad, la agilidad, la eficiencia, la participación, la equidad y la transparencia en la administración de los recursos públicos, ofreciendo un mejor servicio al pueblo salvadoreño.
- b) Desarrollar una estrategia permanente, integral y sin tregua de combate a la corrupción mediante la implementación de políticas específicas dirigidas a prevenir, identificar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas en todas las instituciones del gobierno.

- c) Desarrollar programas de promoción sobre derechos y deberes ciudadanos, así también sobre aspectos de coordinación e integración entre diversas instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, lo cual implica a su vez acciones tendientes a elevar la educación cívica y los valores éticos de la familia y la sociedad.
- d) Ejecutar un programa de educación en la promoción de una cultura de la honradez entre los empleados y funcionarios públicos, así como la capacitación técnica necesaria para la prevención y combate a la corrupción, involucrando activamente a la ciudadanía, desarrollando transparencia en la gestión gubernamental y proveyendo información pública sobre el manejo de los recursos públicos.

##### Medidas:

- a) Institucionalizar la obligación de las entidades públicas de facilitar la fiscalización permanente de toda la gestión gubernamental por parte de la prensa.
- b) Fortalecimiento de la independencia de los organismos de control y su competencia profesional, que permita elevar su confiabilidad. Así también contribuir a modernizar los sistemas de gestión financiera y de control.
- c) Proponer y desarrollar acciones permanentes para que la corrupción sea declarada delito de lesa humanidad y acto de violación a los Derechos Humanos, por los organismos regionales e internacionales.
- d) Promover el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la corrupción a través de la aplicación de la normativa y mecanismos de aplicación, especialmente al correcto, transparente y eficaz cumplimiento de las funciones públicas.
- e) Proponer una Ley de Participación Ciudadana que incluya la contraloría social de la gestión pública.
- f) Crear el Código de Ética Gubernamental para todos los funcionarios y empleados públicos, el cual debe contener un capítulo especial para los auditores gubernamentales.
- g) Fundar la Oficina de Ética Gubernamental y una instancia independiente y accesible para recepción de quejas,

reclamos y denuncias relacionadas con el manejo de los recursos del Estado.

- h) Promover la Ley de Acceso Público a la información pública.
- i) Elaborar y proponer la aprobación de una Ley de Contrataciones de bienes y servicios que asegure la publicidad, equidad y eficiencia de tales servicios, así como desarrollar sistemas de contratación de funcionarios y empleados públicos basados en los principios de capacidad, honradez, a través de concurso.
- j) Institucionalizar un sistema que proteja a los ciudadanos particulares, empleados públicos que denuncien de buena fe actos de corrupción y recibir incluso denuncias anónimas.
- k) Investigar casos importantes denunciados por la opinión pública y dar cuentas de sus resultados.
- l) Facilitar la creación del Instituto del Contribuyente con fuerte participación ciudadana.
- m) Promover la presentación de iniciativas, reclamos y denuncias de los contribuyentes, para ayudar al desarrollo de una cultura tributaria y a elevar la recaudación.

## VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Evidentemente de las propuestas de la sociedad civil se desprenden ya muchas recomendaciones y de ellas las más urgentes se sintetizan a continuación:

### *Primero:*

La recomendación más importante es que el Órgano Legislativo elabore y apruebe un Código de Ética Parlamentaria, donde se delimite con precisión procesos que contribuyan a recuperar la imagen positiva del primer órgano de Estado y la transparencia del trabajo de cada uno de los y las parlamentarias.

### *Segundo:*

Debe institucionalizarse a nivel del Gobierno Central la puesta en marcha de una política de ética que involucre a todos los empleados y funcionarios públicos.

### *Tercero:*

La Corte Suprema de Justicia debe brindarle mucho más atención a la Oficina de Probidad y garantizar que ésta cuente con los recursos necesarios para que pueda desempeñar efectiva y eficientemente su labor, proyectando a futuro que el país cuente con una instancia autónoma que prevenga y sancione la falta de ética en los funcionarios públicos.

### *Cuarto:*

La sociedad civil debe contar con asesoría y capacitación para ejercer un mejor control ciudadano sobre los parlamentarios y funcionarios y empleados del Estado en general.

### *Quinto:*

Los distintos institutos políticos deben establecer mecanismos de selección que permitan llevar a los cargos de elección popular a la mejor gente, que les brinde garantías y confianza a la población en general. Estos deben promover la creación de la Ley de Partidos Políticos

## BIBLIOGRAFÍA:

1. Constitución Explicada de la República de El Salvador. Cuarta Edición, FESPAD.
2. Código Penal de la República de El Salvador.
3. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y sus Reformas, Septiembre, 1997.
4. Plataforma Legislativa del Partido FMLN, Diputados Honestos al Servicio de la gente, Una Asamblea Democrática para el Cambio, Enero 1997.
5. Construyendo la Cultura de la Transparencia y la Honestidad, Conferencia Nacional Anticorrupción, 24 y 25 de febrero de 1998, San Salvador.
6. Bases para el Plan de Nación, temas claves para el Plan de Nación, Consulta especializada, Enero 1999.

7. Programa de Gobierno de Concertación Nacional, Coalición por el Cambio FMLN-USC, Febrero de 1999.
8. Promoviendo el Derecho a la información y Estrategias anti-corrupción. Experiencias en Argentina, Chile, Colombia, Estados Unidos, Paraguay y Venezuela. Asunción, Paraguay, 23 y 24 de marzo de 1998. National Democratic Institute-ADEC.
9. Promoviendo transparencia y Gobernabilidad, Experiencias en la República Argentina, Colombia y los Estados Unidos. Buenos Aires, 5 de agosto de 1997. National Democratic Institute (NDI).
10. Corrupción, Contribuciones, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Centro de Estudios Interdisciplinarios de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. 4/1995.

# ÉTICA PARLAMENTARIA EN GUATEMALA

*Jorge Mario García Laguardia*

## I. MARCO CONCEPTUAL

### *A. Ética y política*

La política tiene relación con el fenómeno del poder, de la autoridad, en todas las comunidades, pero especialmente en la más desarrollada que es el Estado. Por eso la práctica de la política tiene que ver con la de la dirección de personas integrantes de esa comunidad y con la administración de cosas para realizar su función de dirección. Es ya un tópico decir que la política es el arte de lo posible, para subrayar que más que una elucubración teórica en el aire, debe relacionarse con realidades concretas. Pero el abuso de este tópico ha conducido a desacreditar la actividad política al pensar que obtener “lo posible”, implica desentenderse de imperativos morales y éticos en su desempeño. Por eso algún autor aclara que si bien la política es el arte de lo posible, también o mejor, es el “arte de hacer posible lo deseable”. Y de ahí viene su desprestigio.

“Lamentablemente a la política contemporánea en el mundo entero le falta una dimensión ética y una dimensión estética. Demasiadas cosas sucias y poco elegantes se hacen en su nombre. La política en muchas partes ha llegado a ser una mala

palabra. Hay crisis de valores, ausencia de principios y, con frecuencia, falta de autenticidad en las posiciones. Los lugares del escalafón político nunca permanecen vacantes. Si los mejor dotados, los mejor intencionados, los más honestos se fugan del escenario de la política porque suponen que es una actividad de aventureros, sus lugares serán inmediatamente ocupados por los menos capaces y por los menos honestos. Así puede explicarse la crisis de conducción que sufren muchos de los pueblos del mundo. Resulta indispensable reivindicar el carácter misional de la política, reconciliable con la ética, y proscribir la corrupción en todas sus manifestaciones”<sup>1</sup>.

Debe reinsertarse la ética en la esencia de la política en la mejor tradición del pensamiento universal. Por su origen etimológico la palabra “ética” procede de una voz griega que significa “costumbre”. La ética es la teoría de la conducta humana vista desde la perspectiva moral, que estudia los fines a que debe dirigirse la actividad humana y también el estudio de los medios para alcanzarlos. En el fondo, es un intento de orientar el comportamiento de las personas en busca del bien y de la virtud. Constituye un conjunto de valores aceptados como buenos por un grupo social en un tiempo determinado, y pretende regir la conducta de una comunidad. Por esa razón es relativa, no contiene valores eternos e inviolables. Pretende regir la conducta social de una comunidad. Si la ética es el conjunto de los valores de una sociedad o un individuo, la moral es la actitud que se tiene ante ellos.

Ante el desarreglo general de las comunidades políticas contemporáneas, se ha vuelto a poner en primer plano el enfoque ético, que en el siglo diecinueve pasó a segundo plano, dominado por el positivismo y el voluntarismo que incondicionaba moralmente al Estado. En las épocas anteriores la preocupación ética estuvo presente. Platón en La República situaba la moral a la par de la sabiduría y el coraje, como las virtudes del buen gobernante. Plutarco privilegiaba a Catón por su honestidad. Cincinato en la República Romana se agiganta, cuando

1 Borja, Rodrigo: *Enciclopedia de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.767.

después de ejercer la dictadura transitoria para resolver la crisis, se retira como agricultor a cultivar la tierra, y Erasmo en La educación de un Príncipe Cristiano, subraya la importancia de la moral en el perfil de cualquier líder.

Actualmente existe la tendencia a estudiar todos los problemas, no solo los de la política, teniendo en cuenta un enfoque ético, lo que por supuesto no ha impedido que la inmoralidad política y la corrupción crezcan sin control. No deben concebirse conductas individuales y conductas colectivas, comportamientos políticos sin que se ajusten a los valores, a los dictados éticos, a riesgo de continuar en esta carrera enloquecida a la destrucción. Y la ética política es esencialmente una ética de responsabilidad, lo que implica que además de la obligación de la clase política de sujetarse a parámetros morales, debe estar sujeta a controles jurídicos y sociales.

Ética, derecho y política son distintos sistemas que no pueden ser independientes, sino deben estar interrelacionados. Las normas jurídicas deben tener un sustento ético y al mismo tiempo criterios éticos, pueden beneficiarse de la coacción estatal para garantizar su realización y fijar responsabilidades por su incumplimiento.

El Tribunal Constitucional de Guatemala, ha expresado que “... esta Corte reconoce que moral y derecho no son exactamente iguales, pero no puede aceptar que sean excluyentes. Por el contrario, el derecho tiende a convertir en normas obligatorias de convivencia humana, no pocas de las concepciones morales de los pueblos, interpretados por sus legisladores, quienes si bien deben ser respetuosos ante las individualidades, no pueden ni deben permanecer impávidos cuando a su juicio y dentro de los cánones constitucionales, éstas individualidades asuman posiciones comprobadas que van contra el bien común”<sup>2</sup>.

En esta línea aparece la tendencia a crear comisiones especiales gubernamentales o no gubernamentales, como Transparen-

2 Gaceta Jurisprudencial, Corte de Constitucionalidad, Año I, No. 1 (junio a setiembre de 1986) p. 1-6 de 17 de setiembre de 1986.

cia Internacional –en cuyo informe de 1996 sobre niveles de corrupción, los países de América Latina no salimos muy bien calificados–, o la creación de Comisiones Nacionales de Ética, o el esfuerzo de organismos internacionales, entre ellos la UNESCO, que está encarando la creación de un Comité Internacional de Ética. Y en esta misma línea también debe considerarse el proceso de ratificación de la Convención contra la Corrupción. Como afirma Augusto Ramírez Ocampo, urge crear una “internacional de la transparencia” en América Latina. Y es que como ha apuntado Jean Daniel “La democracia incita al vicio, pero está condenada a rescatar la virtud si quiere sobrevivir”.

Se puede concluir preliminarmente entonces, que para dirigir una sociedad, para ejercer el poder, se debe tener una justificación ética que en el fondo es la que otorga legitimidad al gobierno y crea condiciones de gobernabilidad. Por eso los políticos deben estar sujetos a una conducta moral más exigente que la de los simples ciudadanos, porque su responsabilidad es mayor; y es mayor porque se les ha otorgado un mandato que representa intereses de la colectividad, porque los medios con que cuenta para cumplirlo no son privados sino del Estado, y porque sus decisiones afectan a toda la colectividad. En el fondo el Estado, a través del ejercicio de la función pública por los políticos, es el árbitro entre los intereses privados y los intereses generales. Por eso, los políticos tienen la obligación de formular un proyecto político para la comunidad a la que pertenecen, y la actividad política debe estar orientada a poner en práctica esas ideas y el programa formulado, “... cuando no se tienen ideas, en relación con al menos los aspectos más importantes de la Patria, se está incurriendo en una transgresión ética”<sup>3</sup>.

#### B. La corrupción pública. Ética del Servicio

En los últimos tiempos el tema de la corrupción pública es agobiante. Basta leer la prensa diaria. En la mayoría de los paí-

3 Profesionalismo y ética en situaciones de emergencia. Seminario-Taller Legislación para la Reconstrucción de Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, febrero 1999, Mss.

ses, si no en todos, el espectáculo es deprimente. Los propios autores políticos de las distintas tiendas se acusan mutuamente, generalmente con razón, en un proceso de deslegitimación desde el propio poder, que acelera una carrera hacia la desintegración. Junto al narcotráfico que está permeando todos los países –unos como productores y otros como consumidores– la corrupción es un cáncer difícil de controlar.

Respecto a la corrupción pública, la definición que formula Joseph Nye, puede servir de guía para analizar algunos de sus contornos: “...toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función debido a consideraciones privadas tales las familiares, de clan o de amistad, con objeto de obtener beneficios personales en dinero o en posición social”<sup>4</sup>. Es pues, una conducta inmoral e irresponsable de los servidores públicos que tiene muchas consecuencias negativas, de diversa índole. Afecta al desarrollo, pues significa la desviación de recursos, la malversación de fondos de la comunidad y distracción de esfuerzos. Y posiblemente, lo que es más importante, produce un descreimiento en el sistema jurídico, en el funcionamiento de las instituciones democráticas, poniendo en peligro la propia gobernabilidad, desestabilizando el sistema político y el propio sistema democrático, sobre todo en esta coyun-

4 “Corruption and political development: a cost-benefit analysis”, *American Political Review*, No. 51 (junio de 1967) pp.417-429, citado por Rico, José María y Luis Salas, *La corrupción pública en América Latina*, Miami: Universidad de la Florida, Centro para la Administración de Justicia, 1996, p.7. También en Michael Johnston, “La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción”, *Corrupción y política en las democracias occidentales*, Ives Meny et al. Quetzaltenango, Guatemala: ediciones UNESCO-Muni-Kat 1999, p.21. Meny intenta una definición: “...la corrupción como un intercambio clandestino entre estos dos mercados, el mercado político y/o administrativo y el mercado económico y social. Este intercambio se realiza a escondidas pues viola las normas públicas, jurídicas y éticas y sacrifica el interés general a los intereses privados (personales, corporativistas, partidistas, etc). Por último, esta transacción que permite a unos actores privados tener acceso a los recursos públicos (contratos, financiaciones, decisiones) de manera privilegiada y torcida (por falta de transparencia y de competencia) proporciona a los actores públicos corruptos unos beneficios materiales, presentes o futuros para ellos mismos o para la organización a que pertenecen”, “Corrupción fin de siglo: Cambio, crisis y transformación de los valores”, *idem*, p.11.

tura en que se camina en América Latina en difíciles procesos de transición desde los regímenes autoritarios de las décadas pasadas<sup>5</sup>.

Se ha abundado en los temas de las causas, consecuencias y políticas para combatir la corrupción. Agregamos algunas consideraciones adicionales que pueden enriquecer la discusión. Parece ser necesaria la elaboración de Códigos de Conducta de los servidores públicos, entre ellos los diputados, en los que se explicitan normas que antes, aunque no escritas, servían de pauta para el desempeño de las funciones y que hoy parecen olvidadas por todos, y que en ellas se establezcan mecanismos de control y sanciones para los transgresores. Temas suficientemente recordados como los conflictos de intereses, las necesarias informaciones financieras, el control de mecanismos de soborno, negociaciones incompatibles, tráfico de influencias, obsequios sin control, uso anómalo de información privilegiada ("puerta giratoria"), uso indebido de contactos para favorecer los mismos intereses, nepotismo, tráfico de influencias, etc.

En Guatemala, en los últimos años, la situación es dramática. Pero la corrupción va de la mano de la impunidad. Al mismo

5 Se acusa al sistema democrático de alimentar los grados de corrupción, pero se debe ser muy cauteloso en esa apreciación. Kelsen con su habitual lucidez afirmaba: "Como la democracia tiende fundamentalmente a la seguridad jurídica, y, por tanto, a la legalidad y previsibilidad de las funciones estatales, existe en ella una poderosa inclinación a crear organizaciones de control que sirvan de garantía de la legalidad. De estas garantías, la más firme es el principio de publicidad. La tendencia a la claridad es específicamente democrática y cuando se afirma a la ligera que en la democracia son más frecuentes que en la autocracia ciertos inconvenientes políticos, especialmente las inmoralidades y corrupciones, se emite un juicio demasiado superficial o malévolo de esta forma política, ya que dichos inconvenientes se dan lo mismo en la autocracia, con la sola diferencia de que pasan inadvertidos por imperar en ella el principio opuesto a la publicidad. En lugar de claridad, impera en la autocracia la tendencia a ocultar; ausencia de medidas de control –que no servirían más que para poner frenos a la acción del Estado– y nada de publicidad, sino el empeño de mantener el temor y robustecer la disciplina de los funcionarios y la obediencia de los súbditos, en interés de la autoridad del Estado", Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, México: editora nacional, 1974, p.145.

tiempo que aumentan las denuncias desde muchos ángulos y personas, se hace evidente la falta de sanciones e individualización de los señalamientos.

En 1994, se produjo incluso una reforma constitucional, con el pretexto de la depuración del Congreso de la República integrado –según los denunciantes– por una mayoría de diputados corruptos. Una fuerte campaña en los medios de comunicación, en manos de grandes empresas, apoyó la decisión del Presidente de la República para reformar la Constitución, reducir el mandato de los diputados y convocar a nuevas elecciones. Efectivamente así se hizo, pero a la fecha, no hay un solo diputado de los acusados, ni siquiera procesado y mucho menos condenado. Por el contrario, la maniobra de la lucha contra la corrupción y la depuración del Congreso sirvió para que, bajo la mesa, dentro de las reformas a la Constitución, se introdujera una reforma sustancial al régimen económico, que favorecía a la banca privada y que nunca se puso a discusión ni se conoció hasta después de ser aprobada. Debe tenerse en cuenta también el negocio turbio de la denuncia de la corrupción, utilizado por personas inescrupulosas y por intereses que de eso se benefician, como en el caso que señalamos. Logrado el privilegio para la banca privada, el tema dejó de ser considerado en los medios y a nivel de decisión.

También debe señalarse en Guatemala, la mixtificación entre la empresa privada y las instituciones del Estado. Algún analista suramericano de nuestra realidad en el estado actual de la transición, afirma que los militares se han vuelto empresarios, los empresarios se han vuelto políticos y los políticos se han quedado sin ocupación sumidos en un agudo marco de desprestigio. Y posiblemente tenga razón. En los últimos años se ha dado un entremezclamiento peligroso entre la empresa pública y privada. Altos empresarios se han hecho cargo de funciones públicas sin intermediarios y se han hecho acompañar por sus gerentes, provocando un evidente conflicto de intereses. Incluso han reconocido públicamente, sin que haya causado gran sensación y ninguna oposición, que sus sueldos son completados por sus propias empresas, porque los del Estado son muy bajos para sus niveles de ingresos. Y en la Banca Central pasan

muchos tecnócratas que vienen de la banca privada y regresan a ella libremente de acuerdo a sus preferencias, caso en el cual la “puerta giratoria” es evidente. Una oposición fuerte ha impedido que se apruebe un proyecto de ley que prohíbe a los funcionarios de la Banca Central incorporarse a la banca privada durante un período de tiempo después de haber cesado en sus funciones, y la única interpelación ministerial que concluyó en un voto de censura en su primera etapa malogrado más tarde, fue la que varios diputados planearon contra el Ministerio de Educación quien se opuso a pasar sobre los reglamentos de nombramientos de maestros para aceptar recomendaciones clientelísticas a favor de militantes de los partidos.

En un estudio de UNCTAD, se afirma que en los pueblos de mayor atraso se tiene mayores índices de corrupción, y que existe una relación entre desarrollo político, desarrollo económico y desarrollo moral, como consecuencia. Ello puede relacionarse con los países de nuestra región, en que la mayoría son democracias pobres, con un pequeño grado de desarrollo económico. Y así se produce una ecuación compleja en nuestras democracias inmersas en un apretado proceso de la transición a la consolidación democrática; con economías en procesos de desarrollo con un alto índice de pobreza y gran dosis de corrupción con gran impunidad, corrupción que abarca a todos los sectores, no solo del Estado sino de la sociedad civil y de la empresa privada.

El derecho, entendido como cauce para la transformación social, que ordena las fuerzas sociales en su actividad, puede jugar un papel importante. Puede elaborar una batería de instrumentos que tiendan a hacer reprimible lo que hoy goza de total impunidad y también a prevenir conductas ilícitas reprimibles, revirtiendo la tendencia a la impunidad. En especial el derecho público, pero también el civil, penal, de familia. Se puede y debe elaborar un paquete de herramientas, de normas, orientadas a realizar el control de la actividad pública, como etapa previa a la instancia de responsabilidad. Ese control solo tiene validez si es una etapa previa a la responsabilidad, porque la sociedad quiere que recaiga una sanción concreta sobre aquel que ha incurrido en actos de corrupción.

En esta batería de instrumentos se pueden incluir las siguientes acciones:

- 1- Reformar la legislación penal, creando nuevas figuras penales y aumento de la penalidad de las existentes.
- 2- Suprimir la excesiva reglamentación en las autorizaciones administrativas, el exceso burocrático y el exceso de trámites que son causa de corrupción y componendas y produce parálisis administrativa; una desregulación burocrática;
- 3- Tipificar como delito las dádivas, y que incluya al corrupto y al corruptor.
- 4- Establecer la inversión de la carga de la prueba en el enriquecimiento ilícito, para que el funcionario pruebe su legitimidad.
- 5- Ampliar la obligación de declaración de bienes de todos los funcionarios, no sólo al Ejecutivo, sino al Legislativo y al Judicial, y también a las empresas descentralizadas.
- 6- Regulación explícita de los “fondos reservados” llamados confidenciales, los que deben ser manejados transparente y públicamente, informando sobre su destino y acreditación de gastos.
- 7- Supresión del secreto bancario nacional e internacional en juicios de corrupción.
- 8- Reglamentación del juicio político para sancionar funcionarios con destitución a cargo del Congreso.
- 9- Atribuir la competencia del antejuicio de los diputados a la Corte Suprema de Justicia.

#### C. Anomia. Crisis de valores

En la lucha contra la corrupción no basta con formular códigos de conducta y mecanismos de prevención, control y castigo de infractores, sino que es necesario un consenso ético básico en la comunidad para que todo funcione. Hace algunos años existía un código de conducta no escrito, que incluso se transmitía en los niveles escolares como “instrucción cívica” y que orientaba todo el sistema educativo. Pero en los últimos años hemos presenciado un desarreglo social que ha devenido en una situación de anomia.

El término fue acuñado por Emile Durkheim, para señalar un desarrollo de la sociedad, cuya característica es el abandono del respeto a las normas morales y jurídicas. En su desarrollo posterior, se convierte en la ausencia de leyes o la falta de respeto a las existentes. Desaparecen los parámetros aceptados de comportamiento y se termina por no distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo prohibido de lo permitido. A ello se suma la búsqueda cruda del éxito, también sin parámetros, sin reglas del juego. Así la eficacia lo califica todo, no importando los medios utilizados, y en esa situación cada quien se comporta como le conviene en la búsqueda del éxito, sin marcos de referencia para valorar conductas; y así, es igual lo legal que lo ilegal, lo permitido que lo prohibido, lo válido que lo inválido, y se produce un vacío total y la sociedad se ve estimulada a actuar según la ley de la selva, al margen de toda regulación, lo que por supuesto es causa directa de la desestabilización de los sistemas políticos y en el fondo, de la propia democracia. Y desde el campo del grupo de gobernantes se produce una corrupción de las élites políticas dirigentes que produce deterioro de los valores éticos ya no sólo individuales, sino político-sociales. Esta corrupción permea a todos, se transforma en modo de ser, de actuar, en idiosincrasia de la sociedad, y la legislación tiene falta de legitimidad por el descrédito del órgano legislativo y de todas las instituciones.

En estas condiciones, en las que están la mayoría de las sociedades actuales, es prácticamente imposible obtener el consenso ético indispensable, por lo que se hace necesaria la formulación de códigos de conducta, de juridificar el comportamiento de los actores, formulando normas que recojan los principios olvidados y que los desarrollen explícitamente. Y es que desde hace muchos años, la educación está orientada hacia falsos valores que transmite, a las que ahora son ya varias generaciones, lo que hace más difícil la rectificación. Moneda corriente que constituye el sistema de valores de muchas personas, entre gobernantes y gobernados, son: el egoísmo exacerbado; el afán de enriquecimiento fácil, no importando los medios para conseguirlo; la ley del menor esfuerzo que privilegia la negligencia y el hedonismo; el rechazo a la idea de que el trabajo honrado debe ser la única fuente del patrimonio; y en fin, constituir el dinero como la medida de todas las cosas.

En Guatemala, el inicio de este deterioro moral educacional tiene fecha. Fue en la década del cincuenta, a partir de mil novecientos cincuenta y cuatro, cuando se interrumpió un proceso de transición democrática que se había iniciado diez años antes, al dar fin a las dictaduras liberales en su etapa final. Entre muchas otras decisiones que se tomaron en el nuevo régimen autoritario, se implantó una reforma educativa que sustituyó el pensum de estudios, que venía desde el siglo pasado, basado en la filosofía educacional francesa y española, orientada a la formación de ciudadanos imbuidos en la idea del compromiso para constituir la nación con la obligación de servicio y de solidaridad. El nuevo sistema, de carácter individualista, está orientado a la formación para la competencia y el éxito personal. Y esta nueva escala de valores transmitida en la educación formal tiene valor el agregado de los mensajes de los medios de comunicación -prensa, radio y especialmente en los últimos tiempos la televisión- que en la era de la globalización transmiten los valores de la sociedad de consumo y del mercado. Parece ser necesaria una reformulación del sistema educativo para rescatar la formación de las nuevas generaciones en una escala de valores éticos y de solidaridad. Además de otras medidas, esto produciría conductas que alimentarían el consenso necesario en la lucha contra la corrupción.

*D. Crisis de los partidos políticos, crisis de representación, dinero y política*

En todos los países de América Latina, y por supuesto también en Guatemala, posiblemente en mayor medida, se ha producido un deterioro de la imagen de los políticos y de los partidos y por supuesto de los legisladores, de los diputados, que es considerada la posición más desprestigiada de la sociedad. Existe una desertión política de los mejores cuadros, pero el vacío es inmediatamente ocupado por los menos preparados y más deshonestos. Los líderes locales, en muchos casos, y los diputados electos, son empresarios medianos de clase alta local, que a cambio de financiar las campañas obtienen la designación, que legalmente está monopolizada por las cúpulas partidistas. Esto produce en primer lugar, el aumento de un sentimiento contra la política y los políticos, que incluso es utiliza-

do fuertemente por “outsiders”, que irrumpen en el escenario con fuerte apoyo en la opinión pública y en el electorado. Además erosiona el sistema democrático porque aumenta el abstencionismo. En un estudio reciente de IDEA, Guatemala aparece como el país que más abstencionismo tiene en América Latina, y el segundo en el mundo después de Egipto<sup>6</sup>; y además se produce un aumento de los votos en blanco y anulados conscientemente; y también el decrecimiento de las identidades partidarias, al ser sustituido el voluntariado –prácticamente desaparecido– por los activistas mercenarios<sup>7</sup>.

Esto produce una crisis de representación política y un rol muy disminuido de los partidos como instancias de intermediación. La distancia entre el ciudadano común y el político se hace cada vez más grande, “... la política se hace en los medios de comunicación pero, sobre todo, en las pantallas de televisión. El político sigue a la opinión pública en vez de dirigirla. Las encuestas políticas sustituyen a los programas y a las ideas. Los partidos se vuelven cada día más y más sólo maquinarias electorales. Todos estos fenómenos agudizan la personalización de la política, el debilitamiento de las estructuras partidarias y el desprestigio de los políticos y la política<sup>8</sup>, y se produce una crisis de la relación entre representantes y representados, que afecta a los parlamentos, a los congresos.

En el tema de la corrupción y la ética parlamentaria, merece un análisis especial el tema del financiamiento de las campañas de los diputados. Este tema del financiamiento de los partidos en el fondo es el análisis de la relación entre el dinero y la polí-

6 Voter Turmont from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation, second editin revised, 1997.

7 En una encuesta hecha recientemente el 45% de los consultados manifestó no estar próximo a ningún partido político y sólo el 9% manifestó estar cerca, Barómetro Centroamericano, Guatemala PNUD, octubre 1997.

8 Oscar Alvarez, Juan Rial y Daniel Zovatto, “América Latina, balance del período electoral 1992-1996”, *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996; Urnas y Desencanto Político*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p.766

tica, y hace relación con el aumento inusitado de los costos de participación, los mecanismos de recaudación de fondos indispensables para una campaña adecuada, las consecuencias de la canalización de recursos y finalmente los tipos de retribución que, en caso de triunfo, los políticos convertidos en diputados deben cumplir para pagar los favores realizados por los financistas que no siempre, además, se dedican a actividades lícitas.

En un enfoque propiamente politológico se debe examinar la financiación en sus consecuencias políticas y éticas. El problema no tiene que ver solamente con la necesidad de un trato equitativo -igual y equilibrado- a todos los actos políticos, sino también con algo posiblemente más complicado, que es la relación entre los costos cada vez más altos, que inciden en los problemas de la financiación. Este desmesurado gasto electoral ha conducido a una búsqueda desesperada por recursos, sanos e insanos, de grupos privados, algunos de normal moralidad en el mundo de los negocios, pero muchos de ellos relacionados con la delincuencia organizada, el narcotráfico, el lavado de dinero y las contrataciones irregulares. Por supuesto que en estos casos los aportes no son inocentes, sino tratan de condicionar a los futuros gobernantes en los congresos y en otras dependencias, y también lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe del ahorro estadounidense *Lincoln Savind and Losan*, le preguntaron si los \$1.3 millones de dólares que había donado a las campañas de cinco senadores había influenciado su conducta y contestó secamente: “Eso espero”.

La investigación sobre algunos casos en situaciones límites, ha desatado los escándalos a los que nos tienen acostumbrados los medios de comunicación. Esto abona en el cuestionamiento generalizado a la clase política en todas partes, atenazada por la acusación de falta de “buen gobierno” y corrupción, lo que produce una falta de legitimidad de todo el sistema. Como hemos apuntado, la aparición de “outsiders”, movimientos espontáneos, aumento del abstencionismo electoral, desencanto, desconcierto y graves crisis de gobernabilidad, son síntomas de un desarreglo generalizado que alimenta un rechazo a los

partidos, a la participación política y a la política en general y, todo ello, erosiona en su conjunto al régimen democrático.

La relación entre los políticos –por supuesto los diputados entre ellos– y los empresarios se ha tornado necesaria y perversa. Un presidente norteamericano se dolía de lo degradante y desgastante de la tarea de obtener dineros para la campaña. Y en América Latina, seguramente es más deleznable esta tarea, dado el sentido corporativo de la actividad del Estado en los últimos años. Linda esta actividad con zonas grises, como son el clientelismo, las contrataciones de obras y servicios del Estado y los compromisos poco transparentes en beneficio de intereses particulares.

Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la financiación privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política, y ésto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política. El claro intento de los empresarios y el sector privado, en general, de influenciar las políticas públicas participando en la actividad política, hace necesario el control y sometimiento a las reglas de lo público. Esa participación no es inocente y persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses.

Los donantes, por cierto anónimos por falta de controles, apoyan no solo a un partido, sino a todos los posibles ganadores según las encuestas y su propio análisis, para garantizarse la futura gestión pública, lo que deja indefenso al solitario elector que no tiene más que la fuerza de su voto, frente a unos partidos que no presentan claros programas de gobierno, sino declaraciones generales que no comprometen su eventual gestión de gobierno.

Ante una competencia celebrada en estas condiciones, cabe preguntarse: ¿a quién representan los diputados electos? Aquí aparece claro el “poder invisible” a que se refiere Norberto Bobbio, porque esta catarata de dinero, no solo influye el día de las elecciones, sino en el desarrollo del gobierno que se integra, influyendo en la toma de decisiones de los nuevos equipos

de gobierno e incluso en la designación de funcionarios. Se produce, en la línea menos comprometida, un fácil acceso a los nuevos diputados, lo que de por sí ya es importante dada la desmesura de la administración y su influencia; pero en zonas más espinosas y oscuras, la retribución se produce en asuntos de gran responsabilidad que lindan con la corrupción y la delincuencia o se insertan directamente en ellas: 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 procesos de privatización de empresas públicas. Se ha hecho evidente que cuando se producen proyectos de reforma económica de orientación neoliberal en el amplio campo de la permisividad que se ha establecido, se produce una relación entre los empresarios –de viejo y de nuevo cuño– y los políticos que abre la puerta a un descarado tráfico de influencias. El presidente recién electo de Guatemala Alfonso Portillo, anunció en su primera declaración al ser electo, que inmediatamente integraría una comisión legislativa investigadora de los procesos de venta de la Telefónica nacional al sector privado, y que ha contratado los servicios de una agencia de auditoría extranjera para una investigación por parte del Ejecutivo.

En este proceso se produce una “privatización” del Estado y se pone en peligro el proceso de democratización y la propia gobernabilidad. Una región “como la nuestra acostumbrada a concebir el manejo del Estado en función de los intereses corporativos no va a reaccionar de la noche a la mañana para quitarse de encima la hipoteca que sobre el sector público han disfrutado los intereses particulares y de grupo. Si no se rompe el círculo vicioso de los pocos y grandes intereses económicos financiando la actividad política para poner en marcha políticas públicas que no lesionen su conjunto específico de intereses, continuaremos ampliando la brecha de desigualdad de oportunidades e inequidad que marca indeleblemente el desarrollo reciente de nuestra región”<sup>9</sup>.

9 Carrillo Flores, Fernando: “La financiación de la política en América Latina”, Red de gobernabilidad y desarrollo para América Latina, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, Documento 99-04-28.

Este permisivo dispositivo de canalización de dinero sin control ha permitido que la corrupción penetre en la actividad política libremente. La corrupción en este campo se entiende, para decirlo con palabras de Lanifried, “el mal uso y el abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de Derecho”. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes así como la prestación de servicios que se realizan en forma encubierta y/o ilícita a favor de un partido y/o un candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior<sup>10</sup>. Y sus manifestaciones son de múltiples cabezas.

Un elemento adicional se agrega a todo lo dicho que vincula la crisis de los partidos con los vicios del reclutamiento de los candidatos a diputados integrantes de los Congresos. El cuadro se ensombrece cuando los partidos colaboran en el desastre institucional, con los vicios de su régimen: 1. *la partiditis* que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y la pulverización de las corrientes históricas; 2. *la volatilidad*, en la terminología del profesor Scott Mainwering de la Universidad de Notre Dame: su poder se volatiliza de una elección a otra y desaparecen; 3. *la partidocracia* que consiste en la concentración y monopolización de las decisiones y designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles; y 4. *el patrimonismo político* que se orienta a ocupar el poder, como poder político y económico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que plantean programas de gobierno, y por eso, se da un entremezclamiento de los partidos, que nos presenta ese poco

10 Zovatto, Daniel: “La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada” en *La Financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. XXII

reconfortante espectáculo de “saltos ideológicos acrobáticos”, del que dolía Sartori. Los diputados pasan de un partido a otro sin pudor. Muchos diputados en Guatemala permanecen en el Congreso postulados en cada elección por un partido diferente. Las diferencias entre partidos desaparecen y sus programas, cuando los hay, y sus prácticas, se asemejan mucho. Entonces se produce un patrimonialismo de la actividad política que se orienta a ocupar el poder como botín a repartir, un mercado de prebendas, un auténtico “mercado político”. Tal vez no sea una exageración, la afirmación de Fernando Carrillo Flores de que los partidos son “cadáveres insepultos” de nuestras democracias. Sería pertinente recordar que “la política no es el arte de mercadear propuestas, votos, puestos, principios y convicciones, la política es la lucha para poner en práctica los principios y convicciones que el político considera más convenientes para su Patria”<sup>11</sup>.

## II. MARCO JURÍDICO

Como en muchos países de la región, en Guatemala no existen disposiciones específicas sobre ética parlamentaria y muy pocas sobre ética en general en la función pública, y además existe muy escasa bibliografía sobre el tema<sup>12</sup>. Normas dispersas en varios ordenamientos pueden encontrarse. Además, dentro de un clima de absoluta impunidad de vieja tradición, los parlamentarios nunca han sido fiscalizados y menos investigados y sancionados por conductas irregulares. Entre esas normas podemos recoger las siguientes:

A. *Constitución Política de la República de Guatemala, de 1985, que entró en vigencia, de conformidad con el artículo 21 transitorio, el 14 de enero de 1986*

“Artículo 152. Poder Público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Cons-

11 Profesionalización y ética en situaciones de emergencia, Op.cit, M55.

12 Instituto Pro-democracia y Desarrollo (IDE): *Ética de Gobierno. Una propuesta ante la realidad nacional*, Guatemala, 1994. Con la cooperación del Instituto Republicano Internacional IRI.

titución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política puede arrogarse su ejercicio”.

Este artículo recoge la idea del poder limitado. El Tribunal Constitucional (Corte de Constitucionalidad) ha establecido que “de acuerdo con esta norma, el ejercicio del poder, que proviene del pueblo está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley. Para que impere el principio de supremacía constitucional y para que se consolide el régimen de legalidad –donde gobernantes y gobernados procedan con absoluto apego al derecho, aspecto teleológico contenido en el Preámbulo de la Constitución– se establecen las garantías constitucionales, como medios jurídicos contralores de los actos contrarios al derecho...”<sup>13</sup>.

“Artículo 154. Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducto oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución”.

Establece la responsabilidad de los funcionarios y el principio de legalidad. El Tribunal Constitucional afirma que “... dicha disposición constitucional implica que la conducta del funcionario con el ejercicio del cargo debe sujetarse a la ley, y como tal debe responder de las consecuencias de sus actos. En ese orden de ideas se puede afirmar que la Constitución no prevé la posibilidad de eximir de responsabilidad a ningún funcionario en el ejercicio del cargo, por lo que cualquier disposición en ese sentido la contraría y, por ese hecho, no puede coexistir con la Constitución...”<sup>14</sup>.

Artículo 155. Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejerci-

13 Gaceta Jurisprudencial No. 27, p.37, Expediente No.441-92.

14 Gaceta Jurisprudencial No. 37, p.21, Expediente No.261-93.

cio del cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será veinte años. La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena. Ni los guatemaltecos, ni los extranjeros podrán reclamar al Estado indemnización por daños y perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles.

El régimen de control y fiscalización se establece al crear la Contraloría General de Cuentas a nivel constitucional, que se recoge en el “Artículo 232: La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de todos los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado invierta o administre fondos públicos. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley”.

Solo una vez, el Tribunal Constitucional se ha referido específicamente a este artículo, interpretándolo extensivamente, en el sentido de que pueden ampliarse los órganos de control así: “...en lo respecta al artículo 232, párrafos primero y segundo de la Constitución Política, es cierto que señala las competencias de la Contraloría General de Cuentas, que son de tipo fiscalizador... pero no puede entenderse que tal competencia sea excluyente de la creación de otro mecanismo interno, propio del ente autónomo, particularmente si tal órgano... rebasa lo meramente fiscal para constituir un medio de formación hacia la Asamblea General que lo nombra y una forma más ágil de controlar la racionalidad del manejo financiero de la entidad...”<sup>15</sup>.

15 Gaceta Jurisprudencial No. 17, pag. 23. Expediente No. 51-90.

En las disposiciones transitorias, que tienen una importancia especial por la coyuntura en que se dictó la Constitución, al final del régimen autoritario y el inicio de la transición que camina sobre las pautas dadas por el texto fundamental, en su artículo 17 se estableció la deuda política, el financiamiento estatal a los partidos políticos. Dice así: "Artículo 17. Los partidos políticos gozarán de financiamiento a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional". Y el Tribunal Constitucional ha dicho que "... conforme el análisis del sistema guatemalteco, partiendo de la interpretación del artículo 17 del Título de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución y de la amplia remisión que contiene el artículo 223 y apoyada la exégesis con el derecho comparado citado, resulta que la ayuda financiera a los partidos políticos en tanto su participación electoral, que podría incluir la de sus gastos en propaganda eleccionaria, encaja dentro de los márgenes de constitucionalidad...<sup>16</sup>.

En cuanto al trabajo y control de conducta de los parlamentos, la Constitución tiene varios artículos específicos en la misma tónica del derecho comparado.

"Artículo 16. Prerrogativas de los diputados. Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas: 1) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisador que deberá nombrar para el efecto. Se exceptúa el caso de flagrante delito en que el diputado sindicado deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente; y 2) Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo. Todas las de-

16 Dictamen emitido a solicitud del Congreso de la República. Gaceta Jurisprudencial No. 17, p.5. Expediente 90-90.

pendencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Estas prerrogativas no autorizan arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendientes a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República. Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes. Hecha la declaración a que se refiere el inciso a) de este artículo, los acusados quedan suspensos en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión. En caso de sentencia condenatoria firme el cargo quedará vacante". El Tribunal Constitucional ha dicho muy poco sobre esta norma; solamente ha indicado que en cuanto al inciso a) del artículo comentado, "... cabe asentar que ese supuesto se da cuando están frente a un eventual proceso penal, por lo que no abarca a procesos disciplinarios ajenos a dicho proceso, como son los propios de los partidos a los que se pertenece debido a una afiliación política, y a los cuales se han sujetado como integrantes de los mismos<sup>17</sup>.

El artículo 164 se refiere a las prohibiciones y compatibilidades. Apunta que "no pueden ser diputados: a) los funcionarios y empleados de los organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Registro de Ciudadanos; quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior; b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultados de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio; c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme no hubieran solventado sus responsabilidades; e) Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y f) Los militares en servicio activo. Si al tiempo de su

17 Gaceta Jurisprudencial No. 25, p.188. Expediente 183-92.

elección, o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto.

Es nula la elección de diputados que recaiga en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postula, o que la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado la elección. El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales”.

El Tribunal Constitucional con respecto a los contratistas de obras o empresas públicas ha dicho que “... el sustantivo contratista debe entenderse tanto en su sentido natural y obvio de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, como también si el vocablo ofreciere problemas de interpretación, en el sentido técnico que fuese apropiado en la doctrina del derecho administrativo. Según la aceptación común, contratista es la persona que por contrato ejecuta una obra material o está encargada de un servicio para el gobierno, para una corporación o para un particular (Diccionario de la Lengua Española XXa. Edición, Real Academia Española, Madrid, 1984). El enunciado, por su claridad es el que corresponde al sentido natural y obvio que tiene en el texto constitucional comentado. En la doctrina, correspondiendo a esta interpretación, se tiene como contratista a los que celebran contratos administrativos con el Estado y los entes estatales, diciéndose de éstos: los que afectan a una obra o servicio público, entendiéndose que persiguen un servicio público los que tienen por objeto inmediato y directo la satisfacción de una necesidad pública (Fernández de Velasco). Al contrato administrativo lo caracteriza: 1ª) que una de las partes contractuales sea la administración central, provincial o municipal y que lo sean con atribuciones para ellos; 2ª) que el contrato tenga por objeto inmediato la realización de una obra o servicio público (Gómez González). En nuestro medio, para superar la discusión sobre la clasificación de los contratos administrativos, se dice en forma práctica que los contratos celebrados conforme a las disposiciones de la Ley de

Compras y Contrataciones deben considerarse administrativos (Castillo González)<sup>18</sup>.

Y en cuanto a las inelegibilidades e incompatibilidades en la misma Opinión Consultiva, el Tribunal Constitucional opinó que “... el artículo 164 de la Constitución Política de la República contiene causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados al Congreso de la República. Diversos criterios doctrinarios convergen señalando el objeto de esta clase de preceptos en la necesidad, sustancialmente, de reforzar la libertad e independencia de los representantes y del órgano legislativo; de garantizar el principio de igualdad en el acceso a un cargo de elección popular y de preservar a otros poderes del Estado de las influencias que en sus decisiones pudieran efectuar quienes, dotados de una dignidad pública y de prerrogativas de su cargo, hicieran en cuestiones de interés propio. Respecto de este tema se cita a continuación el enfoque dado por Emilio Recorder de Casso, que debidamente matizado por las diferencias de nuestro sistema, ilustra este dictamen. El tratadista dice así: En cuanto a los efectos, ya Duguit indicaba que la inelegibilidad produce el resultado de hacer nula la elección, mientras que, por el contrario, cuando existe incompatibilidad la elección es regular y válida aunque aquel cuya función es incompatible con el mandato legislativo debe optar dentro de un cierto plazo tras su confirmación. En nuestros días Mortati señala que inelegibilidad quiere decir impedimento jurídico para convertirse en sujeto pasivo de la relación electoral, es decir para ser elegido y que la incompatibilidad, en cambio, presupone en el elegido la posesión de todos los requisitos necesarios para considerar válida la elección. Desde del punto de vista del candidato, la inelegibilidad es mucho más rigurosa que la incompatibilidad, pues tiene que dimitir de sus funciones antes de presentarse a las elecciones. Los distintos países se adscriben a una u otra de las figuras indistintamente, bien dictando una lista más o menos larga de personas tenidas por inelegibles, bien estableciendo reglas de incompatibilidad, o a veces disponen de ambos regímenes. En este caso las causas de inelegibilidad

18 Opinión Consultiva emitida a solicitud del Congreso de la República, Gaceta Jurisprudencial No. 9, p.3 Expediente 172.88.

se transforman, una vez el parlamento ha entrado en sus funciones, en causas de incompatibilidad sobre la base de que la razón de su establecimiento no concierne sólo al período de lucha electoral, sino al mismo desempeño de las funciones parlamentarias (*Comentarios a la Constitución*, artículo 70.1, Cívitas, Madrid 1985)<sup>19</sup>.

El artículo 170 que fija las atribuciones específicas del Congreso, en su inciso m) crea la posibilidad de nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional. Poco utilizado, este procedimiento puede ser de gran utilidad para luchar contra la corrupción y la negligencia. Después de las recientes elecciones generales, que ganó la oposición, el nuevo Presidente electo ha anunciado que se creará una comisión legislativa que investigue el oscuro proceso de privatización de la compañía telefónica del Estado.

*B. Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94*

Esta Ley sólo contiene referencias muy generales sobre la conducta de los parlamentarios, pero no se puede considerar como una normativa suficiente, sino al contrario.

En sus considerandos tres y cuatro, hace la primera referencia de carácter general al indicar que "la consolidación del régimen democrático y del régimen de legalidad exigen un organismo cuyo funcionamiento propio garantice representatividad y la legalidad y transparencia en sus actuaciones", y que fue necesario dictar una nueva Ley Orgánica y de Régimen Interior para que las "prácticas de representación democrática... y los asuntos del Organismo Legislativo, se administren con transparencia".

En la misma línea de generalidad, se pueden señalar las siguientes disposiciones: 1) Artículo 18 inciso d. Entre las atribuciones del Presidente del Congreso está la de exigir que se observe corrección y dignidad en los debates y discusiones y que cuan-

<sup>19</sup> Idem, pp 1 y 2.

do algún diputado faltare al orden, deberá llamarle comedidamente al mismo; 2). Artículo 53. Que ordena que los Diputados "individual y colectivamente" deben velar por la dignidad y prestigio del Congreso y son responsables ante el Pleno y ante la Nación por su conducta y que el Pleno y en su caso la Junta Directiva, puedan sancionar a los Diputados de conformidad con la ley, cuando su conducta lo hace procedente; 3) Artículo 56. Recoge incompatibilidades adicionales. Indica que los Diputados pueden ser designados para Junta Directiva y otros cuerpos colegiados que la Constitución prevea, siempre que la remuneración que perciban sea exclusivamente con base en dietas u honorarios por su asistencia a juntas o sesiones; y que no podrán desempeñar cargo de asesores en ningún organismo del Estado, Municipalidades o de cualquier otra entidad autónoma o descentralizada o de cualquier otra entidad accionada o no, fideicomiso o, en general, de cualquier otra empresa o patrimonio del Estado de las Municipalidades o en las que el Estado o las Municipalidades sean accionistas, propietarios o copropietarios; 4) Artículo 63. Establece la obligación de asistir a todas las sesiones que celebre el Pleno y las Comisiones, así como de cumplir con cualesquiera otras labores que se le encomiende por el Pleno o la Junta Directiva, y que en el desempeño de todas de todas esas funciones están obligados a guardar la moderación y dignidad que corresponden a su alta investidura; 5) Artículo 67. Establece sanciones cuando los diputados faltaran a la "ética que corresponde a su alto rango". Éstas son amonestación privada y pública y voto de censura; 6) Artículo 135. Cuando el Diputado fuere detenido en flagrancia la autoridad que lo hubiere detenido, lo pondrá inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente, entregándoles los antecedentes para que conozcan del antejuicio; y 7) Artículos 161, 162 y 163. Estos se refieren a los aspectos de tesorería y fiscalización a cargo del Tesorero y el Auditor interno, pudiendo autorizarse una auditoría externa..

*C. Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Decreto 1126*

En la Ley del Tribunal y la Contraloría existen disposiciones generales muy detalladas sobre control de gasto que se aplican a todos los funcionarios y empleados públicos, pero ninguna disposición especial para los diputados.

*D. Ley de Probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, Decreto 8-97*

En esta ley se recogen disposiciones sobre declaración de bienes y derechos, prohibiciones a contratistas y sobre enriquecimiento indebido. Las principales normas son las siguientes: 1) los Artículos 1 y 2 establecen la obligación de presentar a la Contraloría de Cuentas, la declaración de todos sus bienes y deudas, los funcionarios y empleados de los Organismos del Estado (incluyendo los diputados), municipalidades, instituciones autónomas, descentralizadas o de otra naturaleza, que dependan, sean subvencionadas o reciban aportes del Estado, cualesquiera que sea el monto de sus sueldos y siempre que por razón de su cargo maneje o administren bienes, fondos o valores; y los funcionarios o empleados a que se refiere el inciso anterior, aún cuando no manejen ni administren bienes, fondos o valores, cuyo sueldo mensual sea de seis mil quetzales o más. En la declaración, se incluirán todos los bienes y deuda propios, del cónyuge y de los hijos menores o incapaces que se encuentren bajo su patria potestad; 2) Artículo 4. Que ordena la actualización de la declaración: cada mes de enero deberá ampliarse la declaración si se adquieren inmuebles, muebles cuyo valor sea mayor de cincuenta mil quetzales y si se contraen deudas mayores de esa cantidad; 3) Artículo 5. Las declaraciones deberán hacerse bajo protesta de decir verdad y los que declaren falsamente serán inmediatamente destituidos sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurran; y quienes ejerzan cargos de elección popular, los diputados entre ellos, cesarán por ese mismo hecho en el desempeño de los mismos; 4) Artículo 8. Establece la prohibición de contratistas de obras públicas. Indica que los funcionarios y empleados y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, no podrán ser contratistas ni proveedores del Estado, del municipio o de las instituciones autónomas o descentralizadas, cuando los contratos respectivos deben celebrarse con las dependencias en que tales funcionarios o empleados prestan sus servicios o se encuentran bajo su jurisdicción; 5) Finalmente el Artículo 10 autoriza la investigación sobre enriquecimiento indebido. Cualquier persona puede, sin responsabilidad alguna y por comparación de bienes o habe-

res, deducir cargos ante la Contraloría de Cuentas a los empleados públicos durante el tiempo que éstos ejerzan el cargo o empleo, la que deberá investigar los hechos denunciados, y si se desprendiere indicio racional de enriquecimiento indebido, hará el estudio comparativo correspondiente y abrirá en su caso el juicio de cuenta que proceda.

*E. Otras Leyes*

Contienen disposiciones que podrían considerarse como orientadas a buscar la transparencia y propiciar conductas adecuadas de los funcionarios y empleados y calificar hechos como delitos. Entre ellas, la *Ley de Servicio Civil*, la *Ley Electoral* y el *Código Penal*. Pero insistimos, no están dirigidas especialmente a los parlamentarios, la laguna persiste.

**III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El Congreso de la República de Guatemala es una institución degradada, como muchas de las instituciones del Estado, lo que tiene relación con la crisis del régimen de partidos políticos. El método de reclutamiento de los candidatos y la conducta de los electos en el ejercicio de su cargo, ha debilitado el prestigio del propio régimen democrático y, por supuesto, del Parlamento. En las recientes encuestas de opinión es el Congreso de los Diputados el órgano que tiene menos credibilidad entre los encuestados. Ser diputado actualmente no es motivo de prestigio y de reconocimiento social, sino al contrario.

Creemos que es indispensable, a corto plazo, tomar una serie de medidas para rescatar la imagen y la eficacia del órgano legislativo. Pero todo tiene que ver con la modificación de la conducta de la clase política en general. Existe una desertión política de los mejores cuadros que se alimenta con una marginación indeseable producida por ambiciones de actores ilegítimos.

A largo plazo, nos parece que se hace necesaria una reforma educativa fundamental que rescate los valores de la educación cívica para el compromiso, y abandone la educación utilitaria para la competencia y que se oriente adecuadamente el trabajo

de los medios de comunicación, para evitar la degradación moral que invade toda la sociedad.

A corto plazo se podrían recomendar algunas acciones puntuales, entre ellas las siguientes:

- 1) Debe aprobarse la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la brevedad posible. Siendo ley de la República, con base en ella pueden tomarse medidas preventivas e incluso sancionatorias de conductas incorrectas.
- 2) Debe aprobarse la reforma electoral, ordenada en los Acuerdos de Paz, que quedó empantanada en el Congreso, y que legisla, entre otros asuntos, sobre el financiamiento de las campañas, y se debe profundizar en la reforma prevista en este aspecto, especialmente en la prohibición de las donaciones anónimas y el porcentaje permitido del financiamiento privado en relación con el público.
- 3) Dictar una Ley de Ética Pública de carácter regional. Sería deseable encargar la elaboración de un proyecto regional, que sea discutido en un foro de académicos y políticos, entre ellos parlamentarios de los diversos Congresos. El marco normativo disperso debe sistematizarse y enriquecerse. Es indispensable, dado el funcionamiento de los Congresos, formular reglas de conducta que integren un código deontológico.
- 4) Crear una oficina de Ética Pública, con autonomía funcional e independencia, con integración plural, en la que tengan intervención organismos del Estado y organismos no gubernamentales.
- 5) Vigilar que se cumplan efectivamente las leyes vigentes, que se cumplen mal y solo parcialmente.
- 6) Se debe incluir en el código específico, un catálogo de conductas esperadas. Como el consenso ético ha desaparecido es necesario formular principios básicos de actuación

de los parlamentarios. La Comisión Nolan formuló siete principios que pueden orientar este trabajo: Neutralidad, Responsabilidad, Transparencia, Honestidad, Integridad, Objetividad y Liderazgo. A partir de estos principios se elaboró el Proyecto de Código de Conducta.

- 7) Sin embargo, existe el peligro de insistir en la inflación legislativa, ante la situación de anomia social que hemos apuntado en el trabajo.
- 8) Las normas constitucionales sobre la función parlamentaria, especialmente las prerrogativas y las incompatibilidades, deberían desarrollarse.
- 9) Se podría considerar la reforma constitucional en la línea de: a) prohibir privilegios; b) limitar el fuero de improcedibilidad penal (antejuicio) solo a los delitos funcionales.
- 10) Debe estimularse una voluntad política, que falta, como política de Estado, en contra de la corrupción.
- 11) Se deben fortalecer los órganos de control y de fiscalización.

# ÉTICA PARLAMENTARIA EN HONDURAS

*Luz Ernestina Mejía*

## I. INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que la democracia, aunque tenga múltiples defectos e imperfecciones es, con todo, el mejor sistema de gobierno. Para que funcione eficaz y eficientemente se requiere que los procesos de selección de los representantes del pueblo sean limpios y transparentes, que las instituciones que sirven de canal de la expresión del pueblo sean sólidas y expresen con precisión su doctrina y sus plataformas de lucha; que los órganos estatales representativos del pueblo tengan capacidad técnica y la libertad suficiente para el cumplimiento adecuado de sus funciones; que se respete la voluntad de las mayorías, pero que simultáneamente se respete la identidad de las minorías y los derechos de las personas, un sistema de justicia eficiente y, finalmente, pero no menos importante, una verdadera transparencia en el desarrollo de las actividades tendentes a cumplir la función pública.

En el campo de los hechos, en Honduras conspiran a favor del debilitamiento de la democracia la carencia de una cultura política, el bajo desarrollo económico, social y cultural de nuestro pueblo, la debilidad de los planteamientos de la oposición, la escasa organización de la sociedad civil y el incremento de la presencia del crimen organizado.

Los resultados electorales que se han obtenido en los diferentes procesos desde 1980, año en que retomamos la ruta democrática, indican que todavía hay amplios niveles de confiabilidad en el sistema democrático, en sus partidos políticos y en sus instituciones.

La asistencia de los electores se ha mantenido en márgenes totalmente aceptables; sin embargo, hay ciertos síntomas que indican un incremento de la deserción electoral y, por tanto, de la pérdida de confiabilidad. Es por ello que resulta oportuno analizar las causas de este fenómeno con el propósito de encontrarle soluciones, particularmente en momentos en que se ha iniciado la etapa de reconstrucción, debido a los desastres provocados por el Huracán Mitch, ocasión que es oportuna para reflexionar sobre la necesidad de construir una Honduras mejor y más democrática.

Esto es especialmente importante cuando las encuestas están reflejando opiniones muchas veces contradictorias, pues en tanto reflejan un alto nivel de aceptación de la gestión gubernamental, un alto índice de las personas consultadas contestan negativamente a la pregunta “¿Ha sido beneficiado por las decisiones del Gobierno?”; las mismas personas encuestadas están, a la vez, exigiendo como cualidad principal del funcionario el que sea honrado, puesto que consideran que hay mucha corrupción en Honduras.

La corrupción es detectable en las actividades más simples del quehacer cotidiano e incluso llega a ser aceptable por los usuarios de los servicios públicos. Así por ejemplo, quien paga al agente de tránsito o de la municipalidad un soborno para evitar que se le imponga la multa, valora el tiempo que habrá de perder en los trámites engorrosos de la administración para pagarla y, en la relación costo beneficio, le resulta más práctico atender la petición de aquel.

Por otra parte, existe la cultura de considerar tonto a quien no se enriquece en el gobierno a la vez que estiman que los políticos son corruptos, pero un mal necesario. Lejos de visualizarlos como las personas que buscan y trabajan por el bien común, ven a la política como una actividad sucia, indigna y, por lo

tanto, no pocas personas preparadas para cumplir funciones de esta naturaleza rehuyen involucrarse en la misma.

Finalmente, hay que tomar en cuenta que la vida pública pone a los políticos permanentemente al descubierto y que muchas veces, por razones interesadas o por afán de escándalo, son sometidos a presiones publicitarias denigrantes, sin que, por su propia condición, tengan libertad para defenderse.

En los últimos tiempos en Honduras se ha “judicializado” tanto la opinión pública, que la principal noticia del día siempre gira alrededor de una acción judicial, con el agravante de que es la opinión pública quien juzga con la consecuencia de irrespetarse la presunción de inocencia.

Todas estas circunstancias deben tomarse en cuenta a la hora de legislar sobre una materia que tradicionalmente ha sido encomendada a la tutela de la ética, pero que poco a poco y por la necesidad de nuestros tiempos va siendo invadida por el campo de la regulación legislativa.

Al analizar este tema, tendremos que enfocar las funciones legislativas, las limitaciones a dichas funciones, el proceso para llegar a ser parlamentario con sus requerimientos, prohibiciones o inhabilidades; la normativa constitucional y de las convenciones internacionales; las disposiciones en materia de probidad y de rendición de cuentas y el auto control establecido en el Reglamento Interno del Congreso Nacional.

## II. LAS FUNCIONES DEL CONGRESO NACIONAL

La función parlamentaria está encomendada a un Congreso Nacional integrado por 128 diputados propietarios con sus respectivos suplentes, electos por el voto directo y secreto y en papeleta separada por los ciudadanos de los 18 departamentos en que se divide el país. La asignación del número de diputados por departamento viene determinado por su población aunque, en todo caso, cada departamento debe contar con al menos un diputado.

Son funciones del Congreso Nacional:

1. *Función Legislativa:* Es la más conocida y consiste en la potestad de aprobar, reformar, interpretar y derogar las leyes, pero además, sus poderes son tan amplios que puede reformar la Constitución de la República con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros. El Decreto de reforma, para su vigencia, debe ser ratificado en la siguiente Legislatura Ordinaria con el mismo porcentaje mínimo de votos favorables. Esta función sólo está limitada por las llamadas disposiciones pétreas, las cuales no pueden ser reformadas y se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, para quien haya desempeñado el caso bajo cualquier título.

En ese marco igualmente aprueba o imprueba los tratados y convenciones que suscriba el Poder Ejecutivo, bajo el procedimiento ordinario de mayoría de votos; sin embargo, cuando el tratado afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige para la reforma Constitucional.

2. *Función Electoral:* El Congreso hace el escrutinio de votos y declara la elección del Presidente, Designados a la Presidencia y Diputados al Congreso Nacional, cuando el Tribunal Nacional de Elecciones no lo hubiere hecho; elige a los nueve Magistrados Propietarios y a los siete Suplentes de la Corte Suprema de Justicia, así como al Presidente de la Corte. Elige al Contralor y Sub-Contralor, Procurador y Sub-Procurador Generales de la República, al Director y Sub-Director de Probidad Administrativa. Recibe la promesa constitucional al Presidente y Designados a la Presidencia de la República y a los demás funcionarios que elige.
3. *Función Administrativa:* Como Poder independiente del Estado, ejerce funciones complementarias pero sin subordinarse a ningún otro Poder. Como consecuencia de ello

el Congreso Nacional cumple también una función administrativa, cual es la de administrar su propio presupuesto y sus recursos humanos y materiales. Además, concede o deniega permisos a los hondureños para aceptar cargos o condecoraciones de otro Estado y decreta premios y concede privilegios temporales; aprueba o imprueba los contratos que lleven involucrados concesiones, incentivos fiscales y aquellos que han de producir o prolongar sus efectos al siguiente período de Gobierno. Decreta la restricción o suspensión de derechos y modifica o imprueba los que hubiese aprobado el Poder Ejecutivo; fija el número de los miembros permanentes de las Fuerzas Armadas; crea o suprime empleos y decreta honores y pensiones así como el peso, ley y tipo de la moneda nacional y el patrón de pesas y medidas; establece impuestos, contribuciones y cargas públicas; autoriza al Poder Ejecutivo para enajenar bienes nacionales o su aplicación al uso público; autoriza puertos, crea y suprime aduanas y zonas libres a iniciativa del Poder Ejecutivo y establece los símbolos nacionales.

4. *Función Presupuestaria:* Compete al Congreso Nacional el aprobar la asignación de los recursos para la inversión y el gasto público, así como identificar y aprobar las fuentes de su financiamiento, facultad que le es privativa por cuanto el Poder Ejecutivo sólo tiene las funciones de elaborar el Proyecto y dictaminar las Reformas, pero en ningún caso puede vetar las decisiones que sobre esta materia apruebe el Legislativo. Aparte de ello, aprueba anualmente los Presupuestos debidamente desglosados de Ingresos y Egresos de las Instituciones Descentralizadas y aprueba y reglamenta el pago de la deuda nacional a iniciativa del Poder Ejecutivo.
5. *Función Judicial:* Aparte de elegir a los Magistrados y su Presidente y de llenar sus vacantes, según ya se explicó, también corresponde al Congreso Nacional declarar si a lugar o no a la formación de causa contra el Presidente de la República, Designados a la Presidencia, Diputados al Congreso Nacional, Magistrados de la Corte Suprema de

Justicia, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, Secretarios y Sub Secretarios de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas, Contralor y Sub-Contralor, Procurador y Sub-Procurador General de la República, Director y Sub-Director de Probidad Administrativa. Está facultado para conceder amnistía por delitos políticos y comunes conexos. Además, el Congreso Nacional nombra al Fiscal General y Fiscal General Adjunto, pudiendo removerlo por causa justificada.

6. *Función de Representación:* Los diputados son representantes de los pueblos de los respectivos departamentos en que se divide el país. La representación los obliga a preocuparse por los intereses de sus representados y a canalizar sus demandas, inquietudes y requerimientos.
7. *Función de Control:* Esta función la cumplen aprobando o improbando la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, del Tribunal Nacional de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República e instituciones descentralizadas, pudiendo nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional, siendo obligatoria la comparecencia para quienes sean requeridos. Puede además interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del Gobierno Central, Organismos Descentralizados, Empresas Estatales y cualquier otra entidad en que tenga interés el Estado, sobre asuntos relativos a la Administración Pública. Además, aprueba o imprueba finalmente las cuentas de los gastos públicos tomando como base los informes que rinde la Contraloría de la República y las observaciones que a los mismos formula el Poder Ejecutivo. Finalmente, ejerce el control de la renta pública.
8. *Función de Planificación:* Corresponde al Congreso Nacional aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
9. *Función Política:* Dentro de esta función se comprende su auto regulación, ésto es, las facultades de convocar, sus-

pende o cerrar sesiones ordinarias y extraordinarias, incorporar a sus miembros, recibirles la promesa constitucional, llamar a los diputados suplentes, emitir su Reglamento Interior y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. Además, está también comprendida en la misma la potestad de decretar la restricción o suspensión de derechos y de modificar o improbar la restricción o suspensión que hubiere dictado el Poder Ejecutivo de acuerdo con la ley. Autoriza o deniega el tránsito de tropas extranjeras, la salida de las mismas, declara la guerra y hace la paz; autoriza la recepción de misiones militares extranjeras De igual manera, acepta o no la renuncia de los diputados y demás funcionarios que elige por causa justificada; concede permisos al Presidente y a los Designados para ausentarse del país por más de 15 días; cambia la residencia de los Poderes del Estado por causas graves.

### III. LIMITACIONES A LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Como cuerpo, el Congreso Nacional está limitado en el ejercicio de las funciones que le son propias, de la siguiente manera:

#### *A Limitaciones Constitucionales*

1. El Congreso no puede reformar las disposiciones pétreas que establece la propia Constitución, sin que los que participen en tal acto sean responsables civil y criminalmente.
2. Tampoco puede emitir Leyes Ordinarias que infrinjan las disposiciones constitucionales, sin exponerse al Recurso de Inconstitucionalidad, el que puede ejercerse por vía de acción o de excepción.
3. Derivado de lo anteriormente expuesto, el Congreso Nacional no puede emitir sentencias definitivas, ni interferir en la aplicación de la justicia. Tampoco puede invadir los campos que son de la exclusiva competencia del Poder

Ejecutivo o de los organismos especiales creados por la propia Constitución.

#### *B. Limitaciones por razón de la naturaleza*

Las leyes son creadas para regir la conducta de los hombres y de las mujeres en su vida de relación. En consecuencia, las leyes que emita no pueden pretender modificar las relaciones de causalidad que se dan en la naturaleza. Vinculado a ello, el Congreso está obligado a respetar múltiples disposiciones consignadas en convenios internacionales en tutela del clima, las especies y la biodiversidad.

#### *C. Limitaciones por razón de los Derechos Humanos*

La Constitución de la República y varias Convenciones de las que Honduras es parte, establecen a favor de cada persona, derechos que no deben ser vulnerados, ni por los particulares, mucho menos por el Estado de Honduras. Asimismo, existen Convenios Internacionales para proteger las minorías étnicas.

#### *D. Limitaciones por los derechos adquiridos*

Honduras respeta el principio de retroactividad de la ley, salvo en materia penal cuando favorezca al reo. En consecuencia, la persona no puede ser privada de sus derechos patrimoniales sino por razones de utilidad pública y previa indemnización justipreciada, salvo los casos que establece la propia Constitución.

#### *E. Limitaciones por razón de legalidad*

Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley; todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad. Por lo tanto, el Congreso Nacional no puede aprobar leyes sino cuando esté instalado y siga los procedimientos que al efecto establece la Constitución de la República. Tampoco puede infringir disposiciones que el mismo haya aprobado, sin que previamente se hayan reformado las disposiciones pertinentes

#### *F. Limitaciones por razón de ética*

### **IV. ÉTICA PARLAMENTARIA**

Como ya hemos expresado anteriormente, la ética parlamentaria debe ser examinada desde el inicio del proceso de elección del parlamentario hasta su culminación.

Por tanto, en ausencia de un cuerpo sistemático que regule esta materia, es preciso remitirse al examen de disposiciones contenidas en diversas leyes así:

#### *A. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*

1. La transparencia en los procesos electorales principia a cuestionarse a partir del momento en que se establece que sólo los partidos políticos pueden servir de canal para la actividad política de los ciudadanos. La crítica es más incisiva cuando se cuestiona el que no pueda haber candidaturas independientes para Alcaldías Municipales y que además el procedimiento de inscripción es tan engorroso y los plazos para las diversas actuaciones tan cortos, que prácticamente invalidan la posibilidad de utilizar este mecanismo para tener derecho a optar a cargos de elección popular.

En todo caso en Honduras ha habido iniciativas para utilizar esta vía; sin embargo ninguno de los candidatos llegó a ser diputado o Presidente de la República.

Institucionalmente la organización, dirección y supervisión del proceso electoral así como la elaboración del Censo Nacional está a cargo de un Tribunal Nacional de Elecciones que es auxiliado por el Registro Nacional de las Personas.

El Tribunal está conformado por un representante de cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos y un representante de la Corte Suprema de Justicia. Los cargos principales se rotan anualmente. La integración del Tri-

bunal le da a este un carácter eminentemente político; por lo demás ha habido un cuestionamiento por la participación de la Corte Suprema de Justicia puesto que por esta vía se compromete anticipadamente el criterio de la Honorable Corte Suprema para el caso de un eventual juicio.

Más criticado ha sido el Registro Nacional de las Personas, donde también hay un reparto de los principales cargos en función de la filiación política. Tomando en cuenta que compete a este órgano la emisión de la Tarjeta de Identidad Única y, con base a este procedimiento elaborar el Censo Nacional Electoral, resulta que este órgano se ha politizado y, por tanto, su producto (el Censo) se ha convertido en uno de los puntos principales de controversia en los períodos pre-electorales inmediatos.

Antes de las últimas elecciones recién pasadas se renovaron, con costo económico muy elevado, todas las Tarjetas de Identidad. Se pretendía emitir un documento totalmente confiable que garantizara la imposibilidad de su falsificación. Para ese propósito se contrataron los servicios de una compañía privada la cual era responsable de sustituir la Tarjeta de Identidad y de emitir dicho documento a los nuevos electores.

Aunque hubo tardanza en el proceso, se logró por esa vía depurar el Censo en cuanto a la duplicación de Tarjetas y en cuanto a la eliminación de las correspondientes a las personas fallecidas. Se logró además elaborar listados de las personas inhabilitadas para votar tales como los reos, militares en servicio y de aquellas personas menores de 18 años.

No obstante lo anterior, el proceso de distribución de la Tarjeta de Identidad se vio afectado porque algunos Tribunales Locales Electorales manipularon su entrega y, además algunos permitieron que fueran los activistas de los partidos políticos los encargados de la distribución. El resultado fue que una enorme cantidad de Tarjetas se perdieron o quedaron almacenadas en los archivos de los Tri-

bunales Locales, y a última hora fue necesario llegar a arreglos interpartidarios para permitir que se votase con la nueva o la vieja Tarjeta de Identidad. En todo caso este proceso estuvo a punto de empañar totalmente las elecciones, pero felizmente se aceptaron los resultados finales.

Todo ello ha incidido para que haya preocupación sobre los aspectos institucionales del Registro Nacional de las Personas y su nivel de dependencia del Tribunal Nacional de Elecciones.

2. El financiamiento electoral tiene instituido lo que se conoce como deuda política con valores que se han venido ajustando y que actualmente es de Lps. 12.00 por cada voto que obtenga cada partido, sin embargo, la ley permite otras fuentes de financiamiento. El dólar actualmente se cotiza a Lps. 14.15.

Las campañas son tan dispendiosas que se asegura en los círculos políticos, que un partido es capaz de gastar de diez a quince millones de dólares.

Está establecido en la Ley Electoral que los partidos políticos no pueden aceptar ni recibir en forma directa e indirecta:

- Contribuciones o donaciones anónimas salvo las obtenidas en colectas populares.
- Contribuciones o donaciones de los Poderes del Estado y de sus organismos autónomos y semiautónomos con excepción de la deuda política.
- Contribuciones de empresas que tengan concesiones o contratos con el Estado, las que explotan juegos de azar y las que directa o indirectamente sean controladas por estas.
- Contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera sea la forma en que actúen, ya sea como personas de derecho privado o de derecho público.

Además los partidos deberán mantener depositados sus fondos en instituciones bancarias nacionales, llevar contabilidad detallada de todo ingreso o egreso de fondos o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilio de las personas que lo hayan enterado y recibido. La misma contabilidad tendrá que ser conservada durante cinco ejercicios fiscales con todos sus comprobantes.

Finalmente están obligados a presentar ante el Tribunal Nacional de Elecciones, dentro de los noventa días de finalizado cada ejercicio anual un estado de su patrimonio, la cuenta de ingresos y egresos de aquel, certificados por un contador colegiado. Igual obligación tienen de presentar un estado de su patrimonio dentro de los noventa días de celebradas las elecciones generales.

La infracción a las anteriores disposiciones es sancionada con multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada.

También se castiga con inhabilitación de dos a tres años para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo así como para el desempeño de cargos públicos a las autoridades de las organizaciones políticas y a los propietarios, directores, gerentes, representantes o apoderados de las empresas, grupos, asociaciones, autoridades que contravinieren las disposiciones relativas a las contribuciones.

Con la misma sanción son castigados los funcionarios empleados públicos que para ayudar a una organización política levanten colectas y/o suscripciones obligatorias entre sus subordinados; igualmente lo son los patronos o sus representantes que hagan o autoricen colectas o suscripciones obligatorias entre sus trabajadores para los mismos fines.

No obstante lo anteriormente expuesto, no ha habido una sola acusación o denuncia por parte de los partidos políticos ni de los ciudadanos respecto a esta materia, aunque por los medios de comunicación social sí han hecho cuestionamientos y especulaciones, sobre la fuente de los recursos que utilizan los par-

tidos en sus campañas millonarias y respecto de los mecanismos que se utilizan para inducir a los empleados públicos a cotizar.

Particularmente se ha especulado respecto del posible financiamiento de las campañas por parte del crimen organizado en operaciones de lavado de dólares o narcotráfico, sin embargo, hasta el momento no se ha presentado ninguna acusación, ni nadie a podido acreditar con pruebas a los extremos.

En todo caso pareciera urgente reforzar las disposiciones legales actuales a fin de ponerle límites a los costos de las campañas, así como para penalizar más severamente la infracción de las normas vigentes y quizás establecer mecanismos efectivos para exigir que las mismas se cumplan, puesto que no existe el deber de rendición de cuentas, que debe ser público ante los afiliados, y Tribunal Nacional de Elecciones, que se sepa, tampoco ejerce supervisión sobre esta materia.

Los requisitos para ser elegido diputado están establecidos en la Ley Electoral y las Organizaciones Políticas y son:

- Ser hondureño por nacimiento.
- Haber cumplido veintiún años de edad.
- Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
- Ser del estado seglar.
- Haber nacido en el Departamento que lo elija o haber recibido en él por lo menos cinco años anteriores a la fecha de la convocatoria a elecciones.

Como es observable, los requisitos son mínimos, tal como corresponde a un sistema de gobierno democrático. No existen discriminaciones legales por razón de sexo o raza. Aunque se exige una edad superior que la necesaria para tener la condición de ciudadano, parece adecuada.

Finalmente, correspondiendo al pensamiento liberal, se prohíbe que el Ministro de un Culto Religioso pueda optar a dicho cargo, quizá para evitar la manipulación de la religión para inducir a los feligreses a que vote en determinado sentido.

Por separado se establecen las prohibiciones. No pueden ser diputados:

- a) El Presidente de la República y los Designados a la Presidencia.
- b) Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- c) Los Secretarios y Subsecretarios de Estado.
- d) Los Jefes Militares con jurisdicción nacional.
- e) Los Gerentes, Directores o Presidentes de las instituciones descentralizadas del Gobierno.
- f) Los militares en servicio activo y los miembros de los Cuerpos de Seguridad, cargos docentes y asistencia de salud.
- g) Los Miembros del Tribunal Nacional de Elecciones. El Procurador y Sub-Procurador General de la República, Contralor y Sub-Contralor y el director y Sub-Director de Probidad Administrativa.
- h) El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de los citados en los incisos; a, b, ch, f y g precedentes y del Secretario y Subsecretario de Defensa y Seguridad Pública.
- i) El cónyuge y los parientes de los jefes de las zonas militares, comandantes de unidades militares, departamentales o seccionales y delegados de los cuerpos de seguridad o de cuerpo armado dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, cuando fueren candidatos por el departamento donde aquellos ejerzan jurisdicción.
- j) Los concesionarios del Estado, sus apoderados o representantes para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicio u obra pública que se costeen con fondos del Estado, y quienes por tales conceptos tengan cuentas pendientes con éste.
- k) Los deudores morosos de la Hacienda Pública.

Estas incompatibilidades afectan a quienes desempeñen los cargos públicos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

La norma ética que sirve de sustento a la mayoría de las prohibiciones establecidas en esta disposición es el evitar el conflic-

to de intereses entre quienes ejercen funciones públicas al pretender un cargo público, puesto que pueden verse tentados de utilizar su cargo y los bienes del estado para promover su candidatura o la de sus familiares.

En el proceso electoral recién pasado muchos alcaldes y regidores pidieron que se les eximiese de la obligación de renunciar invocando que habían sido electos para un periodo de cinco años y que tal disposición les limitaba un derecho adquirido. En esa ocasión el Congreso Nacional reiteró la prohibición, fundamentado en que no era obligación renunciar para quienes no aspiraban a la reelección.

Lo cierto es que los regidores de las corporaciones municipales prácticamente no administran la hacienda municipal, responsabilidad que recae básicamente en el Alcalde, por tal razón deberían modificarse la prohibición respecto de ellos.

Dada la presencia fuerte de las inversiones extranjeras en Honduras, particularmente en las plantaciones de banano, es que se justifica la prohibición para que los concesionarios del Estado puedan ser diputados; pero además, siéndolo podrían inclinarse por defender sus intereses particulares en vez de los supremos del Estado. El problema podría resolverse de otra forma quizás más democrática si se prohibiese a los diputados el participar en la elaboración, discusión o aprobación de normas en las que tengan un interés propio, o lo tengan sus familiares o socios.

Por otra parte la Constitución hondureña limita el voto a los militares en servicio, para impedir la tentación de utilizar las armas y sus fuerzas para coaccionar a los electores.

La norma que prohíbe a los morosos con hacienda pública acceder al cargo de diputado parece estar fundada en la relación sinalagmática, esto es, que nadie puede exigir derechos si simultáneamente no cumple sus propias obligaciones.

Las normas citadas solo replican iguales contenidos de la normativa constitucional.

*B. Código Penal*

El Código Penal sanciona:

1. El delito de cohecho cometido por el funcionario o empleado que solicitare o recibiere por sí o por persona intermedia dádiva o presente, o aceptare ofrecimiento o promesa o cualquier otra ventaja indebida para ejecutar un acto contrario a sus deberes, por ejecutar acto injusto o abstenerse de realizar uno que debiera practicar.
2. A los funcionarios o empleados que aceptaren regalos presentados por personas que tengan algún asunto pendiente ante él y a quienes los ofrezcan corromper o intenten corromperlos. En todo caso las dádivas o presentes serán sancionadas.
3. Al funcionario o empleado que se apropie de caudales, bienes o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo o que sin habersele confiado interviene en dichos actos por cualquier causa o los destine a un fin distinto del que les corresponde causando daño al Estado. Asimismo al funcionario que entorpece un servicio público o demore injustificadamente un pago legalmente exigible o se niegue a entregar bajo requerimiento legal suma de dinero, bienes o efectos que se encuentren bajo su administración.
4. Al funcionario o empleado público que directamente o por medio de otra persona, o por actos simulados, con ánimo de lucro personal, se interese en cualquier contrato u operación en que estuviera participando por razón de su cargo o interponga su influencia para obtener una resolución de cualquier autoridad, o dictamen que debe pronunciarse ante la misma.
5. Al funcionario o empleado público que por razón de su cargo participe en cualquier acto jurídico en que tenga interés el Estado y se ponga de acuerdo con alguno de los interesados para defraudar al Fisco o con ese mismo

propósito se valga de su condición para favorecer a un tercero o para facilitar su participación personal, directa o indirecta, en los beneficios que pueda producir tales asuntos. De igual manera a quien exija el pago de un impuesto o tributo, contribución o tasa a sabiendas de que es ilegal o que, siendo legal, emplee para su percepción o cobro medios vejatorios o gravosos o invoque falsamente mandamiento judicial u otra autorización legítima.

Para los efectos del Código Penal, se reputa funcionario o empleado público a toda persona natural que, por disposición de la ley o por nombramiento de autoridad competente, participe en el ejercicio de funciones públicas o desempeñe un cargo o empleo público, incluyendo a los alcaldes y regidores municipales.

Esta última disposición se presta a dudas en su interpretación, por cuanto los diputados no son nombrados por ninguna autoridad y tampoco existe disposición legislativa que los catalogue como tal, aunque cumplen funciones públicas. Por el contrario, algunos decretos aislados los excluyen de la definición de funcionario con el objeto de permitirles el ejercicio del notariado; por tanto es recomendable su interpretación o reforma.

*C. Constitución de la República*

La Carta Magna, entre otras, regula lo relativo a la inmunidad de los altos funcionarios.

Artículo 200.- Los Diputados gozarán desde el día en que se declaren elegidos, de las siguientes prerrogativas:

1. Inmunidad personal para no ser sometidos a registro personal o domiciliario, detenidos, acusados, ni juzgados aún en estado de sitio, si el Congreso Nacional no los declara previamente con lugar a formación de causa;
2. No estar obligados a prestar servicio militar;
3. No ser responsables en ningún tiempo por sus iniciativas de Ley ni por sus opiniones vertidas durante el desempeño de su cargo;

4. No ser demandados civilmente desde quince días antes hasta quince días después de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso Nacional, salvo el caso de reconvencción; y
5. Para no declarar sobre los hechos que terceras personas les hubieren confiado en virtud de su investidura.

Asimismo, gozarán de las prerrogativas de los numerales 1 y 2 del presente Artículo, los candidatos a Diputados desde el día en que sean nominados por sus respectivos Partidos Políticos. Quienes quebranten estas disposiciones incurrirán en responsabilidad penal.

Artículo 205, numeral 15.- Declarar sí ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente, Designados a la Presidencia, Diputados al Congreso Nacional, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, Jefe de las Fuerzas Armadas, Secretarios y Sub-Secretarios de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas, Contralor y Sub-Contralor, Procurador y Sub-Procurador de la República y Director y Sub-Director de Probidad Administrativa.

Los citados artículos están en proceso de reforma, habiéndose aprobado en la primera legislatura mediante Decreto Legislativo No. 92-99 en la siguiente forma:

Artículo 200.- Los Diputados al Congreso Nacional y los Funcionarios del Estado mencionados en el Numeral 15) del Artículo 205 de esta Constitución, gozarán desde la fecha de su elección o nombramiento, según el caso, hasta que cesen en el cargo, de las prerrogativas siguientes:

1. Inmunidad para no ser sometidos a registro en sus personas, domicilios y vehículos de uso personal, y para no ser detenidos, ni juzgados por ninguna autoridad, aún en estado de sitio, si no son previamente declarados con lugar a formación de causa por el Congreso Nacional; salvo que fueren sorprendidos en el acto de cometer delito contra la vida y la integridad corporal, que merezca pena de reclu-

sión. En este último caso, podrán ser detenidos preventivamente por el tiempo que establece esta Constitución, debiendo ser puestos inmediatamente a la orden de los Tribunales, quienes podrán dictar orden de arresto domiciliario por mientras rinde la caución o resuelva el Congreso Nacional lo procedente. El Tribunal dará cuenta de inmediato al Congreso Nacional. Evacuado el Dictamen por la Comisión de Ética y rendidas las indispensables informaciones se resolverá la procedencia o improcedencia de la declaratoria de haber o no lugar a formación de causa, solamente en los delitos que le hayan sido invocados;

2. A no prestar el servicio militar en tiempo de guerra;
3. No ser responsables en ningún tiempo por sus iniciativas de Ley, votos que emitan ni por sus opiniones vertidas dentro o fuera de la Cámara Legislativa, durante el ejercicio de sus atribuciones;
4. A no declarar sobre los hechos que terceras personas les hubieren confiado en virtud de su investidura.

Gozarán de las mismas prerrogativas los candidatos a Diputados desde el día en que sean nominados por sus respectivos Partidos Políticos. Quienes quebranten estas disposiciones, incurrirán en responsabilidad penal.

Artículo 205, numeral 15).- Declarar sí ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente de la República o quien lo sustituya legalmente, Diputados al Congreso Nacional, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, Secretarios y Sub-Secretarios de Estado, Contralor y Sub-Contralor General de la República, Procurador y Sub-Procurador General de la República, Director y Sub-Director de Probidad Administrativa, Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; y los miembros del Cuerpo Diplomático.

La reforma propuesta es una reacción a la presión pública a fin que se eliminen privilegios que han conducido a la impuni-

dad. Efectivamente en la historia constitucional que se inicia en la década de los ochenta de este siglo no se registra un solo caso en que la Cámara haya declarado con lugar a formación de causa a diputados o altos funcionarios del Estado, pese a que hay muchos expedientes formados al respecto y a que existen precedentes de épocas anteriores.

Las denuncias casi constantes de actos de corrupción, algunas fundadas y otras sin fundamento, visiblemente han conducido a muchos políticos que han desempeñado cargos públicos a buscar protección optando a cargos de diputado, y como estos se eligen mediante lista por cada partido en cada Departamento, es notorio que la lealtad al partido determina su elección.

Los privilegios eran particularmente excesivos cuando la inmunidad se extiende a las acciones civiles, impidiendo de esta forma que pudieran prosperar siquiera las demandas de alimentos, circunstancia que a su vez ocasionó la pérdida del crédito del diputado en las entidades financieras.

Como es observable, tanto la disposición vigente como la reforma en proceso tienen cobertura para los diputados y para varios funcionarios, sin embargo en esta última se ha eliminado de su cobertura al Jefe de las Fuerzas Armadas porque este cargo desapareció este año.

En el Decreto de reforma, se describe el proceso que seguirán los diputados y funcionarios del Estado mencionados en el Artículo 205 numeral 15), en el caso que fueren sorprendidos en el acto de cometer delito contra la vida e integridad corporal, que merezca pena de reclusión; tales delitos son: homicidio simple, asesinato, parricidio, uxoricidio, infanticidio, intento de suicidio, inducción o ayuda al suicidio, aborto, lesiones, abandono de niños y personas desvalidas.

Si bien se acepta que la reforma viene a eliminar algunas formas de abuso, por ejemplo permite el libre ejercicio de la acción civil e incluso el arresto domiciliario en caso de delito infraganti, lo cierto es que ha recibido críticas, algunas bien

orientadas. Así por ejemplo, se cuestiona el porqué hay que agotar la vía administrativa como paso previo a la acción penal, procedimiento que favorece al delincuente. En el fondo de esta crítica se esconde una desconfianza hacia los organismos controladores del Estado.

La reforma eleva a nivel constitucional la Comisión de Ética que no existe actualmente, circunstancia que permitirá, en el Reglamento Interior, darle la relevancia que tiene.

#### *D. Ley de Probidad Administrativa*

La Constitución de la República crea la Dirección de Probidad Administrativa como un organismo de control, auxiliar del Poder Legislativo, con independencia funcional y administrativa. Su Director y Sub-Director General serán elegidos por el Congreso Nacional para un período de cinco años.

Regula lo relativo al enriquecimiento ilícito, es decir, cuando el aumento de capital del funcionario o empleado público, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido obtener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa lícita. Asimismo, presume el enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no autorizare a investigación de sus depósitos bancarios o negocios en el país o en el extranjero.

Para determinar el aumento referido, se considerarán en conjunto el capital y los ingresos del funcionario o empleado, el de su cónyuge y el de sus hijos. Cuando fuere absuelto, el servidor público tiene derecho a reasumir su cargo.

Consecuente con las disposiciones constitucionales anteriormente mencionadas, está vigente la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servicios Públicos, aprobada mediante Decreto Legislativo No. 301 de fecha 30 de diciembre de 1975.

Están sujetas a dicha Ley los funcionarios y empleados que presten servicios remunerados en cualquiera de los Poderes del Estado, sus organismos, dependencias, establecimientos e instituciones descentralizadas, autónomas, semiautónomas como de cualquier otro tipo, así como toda otra persona natural o jurídica que maneje bienes y fondos del Estado o decida sobre pagos o inversión de fondos públicos, quienes deben presentar declaración jurada de bienes antes de tomar posesión de sus cargos, salvo los que devengan un salario menor de dos mil Lempiras, los maestros y quienes ocupen cargos temporales con duración inferior a 90 días.

En la citada Ley se tipifican delitos y faltas que son sancionadas con reclusión, multa y, en su caso, con despido. Se sanciona a quien no presente la declaración al inicio y al final de su desempeño o cuando no la actualice. Igualmente se sanciona a quien dé posesión del cargo sin que se le acredite tal extremo, a las instituciones y empresas que no prestaren la colaboración necesaria para esclarecer los hechos de las investigaciones que realice la Dirección, incluso las instituciones financieras, a su requerimiento están obligadas a permitir la inspección. Finalmente se sanciona la propuesta u ofrecimiento para realizar hechos que puedan constituir delitos de enriquecimiento ilícito, provenga o no de funcionario o empleado público o de terceros.

#### *E. Ley de la Contraloría General de la República*

La Contraloría General de la República ha sido creada en la Constitución como un organismo auxiliar del Poder Legislativo, dotado con independencia funcional y administrativa, encargado exclusivamente de la fiscalización a posteriori de la hacienda pública. Está a cargo de un Contralor y de un Sub-Contralor, nombrados por el Congreso Nacional ante el cual responden de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Son electos para un período de cinco años y solo pueden ser removidos de sus cargos cuando se les comprobare la comisión de irregularidades graves o delitos.

Tiene las siguientes atribuciones:

- a) Verificar la administración de los fondos y bienes públicos y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que los manejen.
- b) Fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la Administración Pública, instituciones descentralizadas, inclusive las municipalidades, establecimientos gubernamentales y las entidades que se costeen con fondos del erario nacional o que reciban subvención o subsidio del mismo.
- c) Examinar la contabilidad del Estado y las cuentas que sobre la gestión de la Hacienda Pública presente el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional y rendir a éste el informe correspondiente; y,
- d) Ejercer las demás funciones que la Ley Orgánica le señale.

Consecuente con la Constitución de la República está vigente la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, aprobada mediante Decreto Legislativo No. 224-93, de fecha 13 de diciembre de 1993, que somete a su jurisdicción y competencia a los funcionarios y empleados públicos que administren fondos y bienes del Estado, las municipalidades, las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo, los entes desconcentrados y los descentralizados, las empresas de economía mixta, los subvencionarios del Estado, los que reciban recursos para suministrar bienes o prestar servicios a cuenta del Gobierno, los fideicomisos constituidos con fondos o bienes del Gobierno, los contratistas y concesionarios que gocen de exoneraciones y dispensas fiscales, los procesos de privatización y el destino de los recursos generados en tales procesos y cualquier otra entidad que se costee con fondos públicos o reciba subvenciones, subsidios o donaciones de los mismos.

La Ley es de corte moderno. Los controles fiscales de la gestión administrativa y financiera los fundamenta en la eficiencia de la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, a fin de determinar que:

- a) La asignación de recursos sea conveniente para maximizar sus resultados en armonía con la función social.
- b) En igualdad de condiciones de calidad y plazos de entrega, los bienes y servicios se obtengan al menor costo.
- c) Sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.
- d) Se identifique a los receptores de la acción económica y se analice la distribución de costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales.
- e) Los recursos provenientes de la deuda pública, han sido utilizados para los fines previstos en los convenios y de acuerdo a las cláusulas de los mismos.
- f) Se cuantifique el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos; y,
- g) Se compruebe en cualquier momento, que las condiciones técnicas, financieras y otras pactadas para la ejecución de obras y proyectos, cumplan todas las estipulaciones contractuales.

La Contraloría General de la República está facultada para imponer sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda, multas no menores de quinientos ni mayores de cincuenta mil lempiras.

#### *F. Reglamento Interior del Congreso Nacional*

Escasas disposiciones abordan el tema de la ética legislativa, así, se establece la obligación de los diputados de asistir a las sesiones y en su defecto solicitar permiso en caso de enfermedad o de otra causa no justificada, so pena de perder la parte proporcional del sueldo correspondiente. De igual manera, es-

tán obligados a pedir licencia cuando su duración exceda de ocho días.

Vinculado con este tema, la Constitución de la República dispone que los diputados que con su inasistencia o abandono injustificado de las sesiones dieran motivo a que no se forme el quórum o se desintegre, serán expulsados del Congreso y perderán por un período de diez años el derecho a optar a cargos públicos.

Además, establece que los diputados en ejercicio no podrán desempeñar cargos públicos remunerados durante el tiempo por el cual han sido elegidos, excepto los de carácter docente, cultural y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social.

No obstante, podrán desempeñar los cargos de Secretarios y Sub-Secretarios de Estado, Presidentes o Gerentes de Entidades Descentralizadas, Jefes de Misión Diplomática, Consular o desempeñar misiones diplomáticas ad hoc. En estos casos se reincorporarán al Congreso Nacional al cesar en sus funciones.

Ha ocurrido en el pasado que diputados han resultado electos como Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y al pretender reincorporarse su solicitud les ha sido denegada, por no estar comprendidos en el presupuesto jurídico de la norma antes citada. Actualmente, la Corte Suprema de Justicia está reconociendo de un Recurso de Nulidad de Actuaciones interpuesto en una causa criminal invocando que el Procurador General de la República, siendo diputado, no tenía derecho a permiso para desempeñar tal cargo.

El Reglamento Interior establece que ningún diputado podrá patrocinar solicitudes o peticiones de su interés particular; las solicitudes o peticiones enviadas al Congreso Nacional sin los requisitos legales, deben ser desechadas de inmediato. Antes de pasar una solicitud a la respectiva comisión, el Presidente calificará si tiene carácter particular o general para el efecto de su admisión. En caso de duda por parte del Presidente decide el Congreso Nacional.

Además, ningún diputado podrá excusarse de emitir su voto, excepto en el caso de que tuviera interés personal en el asunto que se discute, previamente calificado por el Congreso Nacional. La Constitución de la República sobre el tema de conflicto de intereses establece, que ningún diputado podrá tener en arrendamiento, directa o indirectamente, bienes del Estado u obtener de éste contratos o concesiones de ninguna clase. Los actos de contravención a esta disposición producen nulidad absoluta de pleno derecho.

Dentro del listado de comisiones ordinarias que establece el Reglamento Interior del Congreso Nacional, no existe la Comisión de Ética, aunque el Presidente puede crearla en cualquier momento. Además existe disposición que establece: "Cuando el Congreso Nacional tenga que declarar sí o no ha lugar a formación de causa contra alguno de los funcionarios a que se refiere la Constitución de la República, la directiva dará el trámite reglamentario al expediente nombrando la respectiva Comisión". Revisando el Reglamento no encontramos ningún procedimiento especial para este propósito.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Si bien existe cantidad de disposiciones legales que regulan los aspectos relacionados con la ética legislativa, no existe un cuerpo legislativo sistemático y coherente, pese a que la Convención Interamericana contra la Corrupción, que fue aprobada por el Estado de Honduras, nos obliga a incorporar a nuestra legislación interna una serie de normas para regularla.
2. El tema de la inmunidad parlamentaria encuentra su verdadero encuadramiento si se distingue entre prerrogativa y privilegio, tendiendo a preservar aquella y a eliminar a este último. La experiencia demuestra que en Latinoamérica son frecuentes las acusaciones criminales originadas por motivaciones políticas; en consecuencia, a la hora de legislar debe tenerse presente esta circunstancia.
3. Honduras, si bien tiene vigentes disposiciones legales que constituyen medidas preventivas, tales como las previs-

tas en el Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aún no llega a cumplir con todos los requerimientos allí exigidos, así por ejemplo, no se ha regulado adecuadamente el deber del funcionario público de informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción en la función pública de los que tenga conocimiento; no se ha previsto la publicación de las declaraciones juradas de bienes en casos especiales como el de los candidatos; no se ha regulado la protección que se debe dar a los funcionarios y particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; no están claras las atribuciones que tiene la Dirección de Probidad Administrativa para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Tampoco se ha esclarecido si su función es a priori o a posteriori. No existen regulaciones sobre la contabilidad que permitan a su personal y a los organismos contralores detectar actos de corrupción, etc.

4. La legislación sobre delitos contra la Probidad Administrativa, aún no tipifica todos los presupuestos jurídicos establecidos en el Artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
5. La normativa contenida en el Reglamento Interior del Congreso Nacional, es insuficiente para preservar la ética parlamentaria.
6. La reforma constitucional propuesta en materia de inmunidad no satisface totalmente las expectativas.

Finalmente, y a manera de recomendaciones, me permito señalar lo siguiente:

1. Deben conjuntarse esfuerzos para elaborar un proyecto de bases uniformes que aborde la temática de la ética parlamentaria.
2. Debe realizarse un gran esfuerzo para socializar la temática.