



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
MORELOS**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**

**“PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA
PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS”**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA

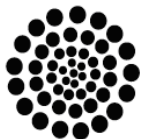
LIC. OLGA LAURA GARCÍA CABRERA

DIRECTOR DE TESIS

DR. FRANCISCO JAVIER GARCÍA JIMÉNEZ

PROFESOR-INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO

DE LA FD Y CS



CONACYT

CUERNAVACA, MORELOS

FEBRERO, 2020

**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA
PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN I

CAPÍTULO PRIMERO

**MARCO TEÓRICO, METODOLÓGICO, AXIOLÓGICO Y EPISTÉMICO DE
LOS CONCEPTOS ESENCIALES Y ESPECÍFICOS DE LA ÉTICA Y LA
FUNCIÓN LEGISLATIVA**

I. Introducción	1
I.1.1 Axiología.....	2
I.1.2 Valores.....	3
I.1.3 Características de los valores.....	6
I.1.4 Jerarquía de los valores	9
I.2 Ética y moral	12
I.2.1 Ética	12
I.2.2 Virtud	13
I.2.3 Ética de la virtud	15
I.2.4 Filosofía moral.....	16
I.2.5 Ética legislativa	17
I.2.6 Ética en la política.....	19
I.3 Deontología	23
I.3.1 Etimología de la palabra deontología y su aplicación en el ámbito de las profesiones	23
I.4 Poder legislativo	25
I.4.1 Legislativo o parlamento	25
I.4.2 Democracia.....	28
I.4.3 Partido político	37

CAPÍTULO SEGUNDO

**HISTORIA DE LA ÉTICA POLÍTICA Y ANTECEDENTES DEL PODER
LEGISLATIVO EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE MORELOS**

II. Introducción	51
II.1 La ética política desde la perspectiva de los pensadores antiguos 	51
II.2 De la historia y funcionamiento del Poder Legislativo en México	61

II.2.1 Sistema unicameral	61
II.2.2 Sistema bicameral.....	62
II.2.3 Congreso de la Unión	64
II.2.4 Cámara de Diputados	64
II.2.5 Cámara de Senadores.....	67
II.2.6 Requisitos para ser Diputados y Senadores.....	69
II.3 Creación del Estado de Morelos.....	74
II.3.1 Primer Gobierno Constitucional	74
II.3.2 Evolución histórica del Poder Legislativo del Estado de Morelos.....	75

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO INTERNACIONAL Y COMPARADO EN MATERIA DE ÉTICA PARLAMENTARIA

III. Introducción	85
III.1 Análisis comparativo de la ética parlamentaria en el contexto mundial	85
III.2 Códigos de ética en diferentes países de América	89
III.3 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	92
III.4. Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción .	95
III.5. Organización De Transparencia Internacional	96
III.6. Manual de Ética Parlamentaria	101

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS Y LA CORRUPCIÓN QUE SE VIVE AL INTERIOR DE DICHA INSTITUCIÓN

IV. Introducción.....	102
IV. 1 Enfoque objetivo de la problemática actual por la carencia de valores principios en la actividad parlamentaria	102
IV.2 El grave problema de la corrupción en el Poder Legislativo de Morelos	109
IV.3 Manifestaciones de la corrupción en el Poder Legislativo	113
IV.4 Aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta para la creación de un Código de Ética Parlamentaria	118
IV.5 Regulación de los conflictos de interés	120
IV.6 Exigencia de transparencia patrimonial	121
IV. 7 Limitación de gastos y duración de las campañas.....	121
IV.8 Acceso a la información	122
IV. 9 Medidas alternas	123
IV.10 Exposición de motivos y fundamentación para la creación del Código de Ética Parlamentaria del Estado de Morelos.....	124
CONCLUSIONES	129

PROPUESTA DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS	131
FUENTES DE INVESTIGACIÓN	150
Bibliografía.....	150
Hemerografía	153
Consultas electrónicas	154

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación, se evidenció, el importante papel que representa la ética parlamentaria con un enfoque de carácter deontológico para el ejercicio de la actividad legislativa, en virtud de los profundos cambios sociales, culturales y económicos que ha sufrido la sociedad, se visualizó la necesidad latente de observar minuciosamente la actuación de los legisladores del Estado de Morelos, quienes se han encargado arduamente de desvirtuar la importante labor encomendada; bajo innumerables acciones, tales como: la corrupción e impunidad, la falta de objetividad en las tareas legislativas, las incumplidas promesas de campaña, los compromisos políticos, los acuerdos partidistas y la irresponsable forma de legislar; estos son algunos de los elementos que han contribuido a la baja credibilidad social, a la que se han hecho acreedores; de ahí la importancia de hacer notar la enorme carencia de principios y valores fundamentales en las actuales legislaturas; por lo que se considera, una imperiosa necesidad crear un Código de Ética Parlamentaria, que regule el quehacer legislativo en el Estado, en donde se establezcan las bases sustanciales con las que un legislador debe conducirse en las tareas encomendadas por la sociedad.

Uno de los objetivos principales de este trabajo de investigación es dar a conocer la problemática legislativa, los vicios y la irresponsable actuación de los legisladores al interior del Congreso del Estado; que repercuten indubitablemente en el ámbito social. Esta investigación, es más que una simple compilación de datos contemporáneos e históricos; en virtud de que se investigó cabalmente, cuales son los elementos éticos, necesarios para el buen ejercicio de esta importante función, que desarrollan dichos actores políticos; y una vez que se agotó el procedimiento investigativo, se procedió a proponer las soluciones correctivas e imperativas pertinentes, que permitan dar paso a la creación de un Código de Ética Parlamentaria específicamente

para el Estado de Morelos; con lo que se pretende lograr que la sociedad de esta localidad, recupere la confianza pérdida en sus representantes populares y logre vivir en una verdadera democracia representativa, en observancia siempre, de que todo lo que se legisle o emane del Poder Legislativo, sea siempre en beneficio de la comunidad morelense.

La actividad legislativa, tiene gran impacto social y repercute en la vida jurídica de la entidad, ya que de su función, emanan leyes y reglamentos, que rigen la conducta humana, buscando obtener justicia y paz social y, a su vez permiten, con ayuda de los otros dos poderes del Estado, un verdadero Estado de derecho, por lo que es menester, que la labor legislativa se encuentre regulada por principios axiológicos, que constriñan al legislador, a conducirse con verdadero compromiso ante la sociedad a quien se deben y por quien están al frente de esta invaluable actividad, que debiera ser por demás, honorable y bien reconocida; y que, sin las características éticas específicas que se abordaron; sería imposible que la sociedad recupere la confianza y credibilidad en dicha función.

En consecuencia se planteó como objetivo fundamental la propuesta de un Código de Ética que regule, observe y sancione la actuación de los legisladores pues, ha sido la prerrogativa sustancial de la inquietud para la realización de la presente investigación, con la finalidad sujetar la conducta de los integrantes de dicho poder, a una reglamentación coercitiva y apegada a los principios y valores que nuestra sociedad requiere, por lo que se procedió a la realización de un estudio teórico metodológico, axiológico y epistémico de la problemática actual, con la encomienda y proyección de un Poder Legislativo, libre de vicios e inequidades; con el afán de generar, una función legislativa eficiente y eficaz con lo cual se logrará restablecer la confianza, la credibilidad y el bienestar de la ciudadanía.

Sin duda, hablar de ética legislativa o parlamentaria, poniendo especial atención, en las virtudes requeridas para el buen ejercicio de su función, no es un tema nuevo, ya que se ha mantenido vigente en la mente de un gran número de individuos, el regular y controlar, el comportamiento ético del legislador que en su gran mayoría actúan de acuerdo a intereses políticos propios y de partido.

Hoy en día, es innegable, aceptar que la legítima aspiración, que toda sociedad tiene, es contar con un poder legislativo confiable, lo cual, requiere forzosamente que los legisladores cuenten con ciertas virtudes, hábitos, aptitudes y actitudes personales que los conviertan en individuos idóneos para desarrollar tan importante labor. Es decir, que por ningún motivo debemos permitir que personas con una moral deficiente y una conducta reprochable ostenten el cargo de diputados y hagan de nuestro Estado un territorio antidemocrático, ya que los legisladores deben refrendar su legitimidad a través de la aceptación de tener una conducta apegada a ciertos parámetros de bien hacer y bien actuar.

Por cuanto a la metodología que orientó la presente investigación implica métodos por los cuales se cubren todos y cada uno de los capítulos considerados en este trabajo, encontramos, el analítico, histórico, comparativo y deductivo, que nos dieron la oportunidad de emplear diversas herramientas para poder proponer y buscar la transformación de la actividad legislativa con el legítimo propósito de dar a nuestra comunidad las garantías de que nuestros representantes, estarán sujetos a una actuación responsable y apegada a las necesidades reales que la sociedad morelense demanda.

El cuerpo estructural de esta investigación se encuentra dividido en cuatro capítulos, los cuales guardan una estrecha relación que nos da la pauta para conocer, entender y concluir con cada uno de los objetivos planteados.

En el primer capítulo se presentó los elementos conceptuales que se consideran de suma importancia para la comprensión y desarrollo de los temas que se abordan, sin los cuales, sería incomprensible la valoración de incluir la ética en la función legislativa.

Por cuanto al segundo capítulo se abordó la ética en el plano de los pensadores antiguos, pasando a una reseña histórica del poder legislativo y su función en México, y muy concretamente en el estado de Morelos, también se atiende a los distintos sistemas que constituyen dicho poder; su fundamento constitucional y por último los antecedentes que dan origen al poder legislativo en el estado de Morelos.

Para efectos del caso, en el tercer capítulo se presentó un análisis de la ética parlamentaria en el contexto mundial; se mencionan los países de América que cuentan con Códigos de Ética y/o Comisiones Parlamentarias de Ética; se hizo referencia del surgimiento de organismos que se encargan de vigilar y crear mecanismos de apoyo para prevenir y combatir la corrupción, mediante la participación activa de los diferentes países que pretenden facilitar y apoyar mediante asistencia técnica en la lucha contra este fenómeno que afecta sustancialmente al desarrollo de las naciones.

Por último, el cuarto capítulo consistió en un estudio de la situación actual del Poder Legislativo en el Estado de Morelos, en donde se estableció que la corrupción ha generado consecuencias que han sumergido al Estado en la anarquía y la violencia; también se abordaron algunas de las manifestaciones de corrupción en este importante órgano; así mismo, se determinaron los aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta para la creación de un Código de Ética Parlamentaria.

Como colofón se plasmaron las conclusiones, procediendo finalmente a la propuesta de un Código de Ética Parlamentaria para el Estado de Morelos

y dando a conocer las fuentes de información que coadyuvaron a la conclusión de este trabajo de investigación

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO, METODOLÓGICO, AXIOLÓGICO Y EPISTÉMICO DE LOS CONCEPTOS ESENCIALES Y ESPECÍFICOS DE LA ÉTICA Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

**SUMARIO I. Introducción I.1 Marco conceptual I.1.1 Axiología
I.1.2 Valores I.1.3 Características de los valores I.1.4 Jerarquía
de los valores I.2 Ética y moral I.2.1 Ética I.2.2 Virtud I.2.3 Ética
de la virtud I.2.4 Filosofía moral I.2.5 Ética legislativa I.2.6
Ética en la política I.3 Deontología I.3.1 Etimología de la palabra
deontología y su aplicación en el ámbito de las profesiones I.4
Poder legislativo I.4.1 Legislativo o parlamento I.4.2
Democracia I.4.3 Partido político**

I. Introducción

El presente capítulo abordará las principales acepciones que serán indispensables para la comprensión completa de la presente investigación, conceptos como axiología, valores, ética y virtud.

Asimismo se analizan las diferencias entre ética y moral y el impacto de estas en la función legislativa y política así como a los propios operadores del poder legislativo.

También se aborda el concepto de deontología su significado etimológico y su importancia en el desenvolvimiento profesional de los individuos, por último se da a conocer la etimología y significado del término compuesto Poder Legislativo, entre otras acepciones como democracia y partido político

I.1 Marco conceptual

I.1.1 Axiología

La axiología es una rama de la filosofía que se consagra en la doctrina de los valores y antivalores, etimológicamente proviene de las palabras griegas “axios” que significa digno y valioso, y “logos” que significa tratado; además del sufijo “ía” que es indicativo de cualidad por lo que de ello se desprende que en su origen significa “*estudio de aquello que es digno o tratado de lo digno y lo valioso*”; con el paso del tiempo su concepción ha cambiado, por lo que en la actualidad la palabra axiología se define como “*estudio o teoría de los valores*”, pues se encarga de investigar y aprender todo sobre la naturaleza de los valores y los juicios valorativos.

Asimismo, el Dr. Juan de Dios González Ibarra¹ sostiene que toda acción humana está motivada por valores y disvalores, que la neutralidad axiológica no existe y que el derecho impulsa o alienta la obtención de valores y desalienta, reprime y castiga las conductas animadas por los disvalores

Los valores desde las principales teorías subjetivistas, parten de la idea de que el sujeto, es el que provee de valor a las cosas, por lo cual las cosas no son valiosas por sí mismas, es el ser humano quien les da valor. Las teorías objetivistas consideran al valor independiente de la experiencia particular de los individuos.

De esta manera podemos citar el ejemplo de Risiere Frondizi² mencionado, en su libro: “*Introducción a los problemas fundamentales del hombre*”, en el cual comenta, que la historia demostró con las aberraciones legales nazis y fascistas, que el derecho injusto puede ser un eficiente y

¹ González Ibarra, Juan de Dios, *Metodología Jurídica Epistémica*, Fontamara, México, 2015, p 64.

² Frondizi, Risiere, *Introducción a los problemas fundamentales del hombre*. Madrid, Fondo de cultura económica. 1977. p. 463

poderoso cómplice, para llevar a cabo los peores crímenes legalmente perfectos, amparados por el poder estatal del más fuerte, con esto se quiere advertir que los fines del hombre no siempre son los más adecuados o justificables para lograr un objetivo; ciertamente y con regularidad son poco apegados a lo que se cree, que debieran ser.

En relación al caso, materia de investigación, se conoce de antemano que el poder legislativo sufre grandes carencias axiológicas, por lo que se pretende investigar y conocer a profundidad dichas carencias para finalmente proceder a regular la conducta de los legisladores; tomando en cuenta todos y cada uno de los valores y principios axiológicos.

Hoy en día, sabemos que la actividad parlamentaria o legislativa se ha ido apartando de el fundamento de origen para la que fue considerada; que sin lugar a dudas fue el de procurar el bien común y la representación popular dentro de los Poderes del Estado, para evitar el uso y abuso indiscriminado del poder y de los otros Poderes del Estado, es decir, de generar las condiciones de equilibrio y contra pesos del poder.

También se debe reconocer que la sociedad ha tenido mucho que ver en esta problemática, porque de ella emanan los legisladores, quienes representan en dicho cargo a la sociedad, misma que le da legitimidad a dicha figura; sin embargo, se han permitido excesos que han afectado significativamente a la sociedad sin haber nunca puesto límites a dichos abusos.

I.1.2 Valores

La definición y conceptualización de lo que significa o constituye un valor, es fundamental para llevar a cabo esta investigación, por lo que partiremos de una explicación de los diversos valores, de sus características y su jerarquía.

En este apartado se citarán algunos autores que han dado una definición importante de lo que es el valor y dar objetivamente un buen uso de dicho término.

Villoro Toranzo³ connotado filósofo español, menciona que valor se refiere a una disposición adquirida que se distingue por su sentido favorable o desfavorable hacia un objeto determinado; cuando esta disposición es positiva, el objeto se considera valioso y si es negativa, el objeto será no valioso; desde luego esta postura se advierte subjetivista.

Bajo esta apreciación de valor no queda lugar a dudas de que cada objeto posee un contenido valorativo, que le da sentido y legitima su existencia, que para cada individuo esta existencia es explicable en términos de los físico --*que es lo palpable y lo psíquico*-- que es el concepto positivo o negativo interiorizado que se tiene de dicho objeto; es así, como se le da sentido a los valores éticos y morales, validos de una sociedad, que son pautas de conducta en el fuero interno de cada individuo, y se les advierte como guía o parámetro extendiéndose a través de procesos de culturización.

Al respecto el Dr. Juan de Dios González Ibarra⁴ comenta que solo la libertad en los valores nos permitirá en México obtener otros valores y recursos como la seguridad ciudadana, confianza, capital social, ciudadanía organizada, transparencia, rendición de cuentas públicas, equidad, justicia y armonía. Con lo cual desde un punto de vista objetivo y tangible, son también valores que emergen de otros valores llamados valores morales.

Cada sistema jurídico está compuesto por un conjunto de valores, que justifican la existencia y el sentido de las normas dejando de lado el arbitrio de la voluntad individual y el capricho del poder político; es así como lo plantea el Dr. Álvaro Guadarrama González⁵ en su obra nominada: "*Axiología*

³ Villoro Toranzo, Luis, *El Poder y el Valor*, México, Fondo de cultura económica, 1999. p. 13.

⁴ González Ibarra, Juan de Dios y Díaz Salazar, José Luis, *Filosofía Jurídica*, México, Porrúa, 2013, p 132.

⁵ Cfr. Guadarrama, Álvaro, *La Axiología Jurídica*, México, Editorial Porrúa, 2010. p 54

Jurídica”, en el que nos asegura que no podemos desligar los valores del derecho, bajo cualquier enfoque que se le dé.

Los valores son exclusivos del género humano, hablando desde el punto de vista psíquico; y el conocer y practicar los valores, nos proporcionan beneficios tales como: aumentar nuestra dignidad; dar sentido a la vida; se vive de una mejor manera y se actúa de conformidad con el bien y la verdad.

El Dr. Guadarrama González,⁶ afirma que los valores están constituidos por todos aquellos aspectos positivos que surgen del ser humano, que le permiten realizarse como tal, en forma individual y que lo llevan a una verdadera convivencia social. En la medida que el ser humano, esté consciente de esos valores y aprenda a confrontarlos con su entorno social, se podrá dar una transformación en su conducta, pues los valores existen y se aplican en la vida anímica del hombre que vincula su saber y conocer, su sentir y su actuar.

Risieri Frondizi⁷ afirmaba que los valores no existen por sí mismos, al menos en este mundo, necesitan de un depositario en quien descansar. “Los valores no son, por consiguiente; ni cosas, ni vivencias, ni esencias, sino que son cualidades suigeneris, que poseen ciertos objetos llamados bienes”.⁸

En una primera aproximación, los valores son producto de la finalidad que persigue el propio ser humano, para poder interactuar en sociedad, crear un ambiente de certeza y seguridad al implementar ciertas normas de conducta, que regulan la conducta humana; En suma, se determina, que valor, es *todo lo que favorece a la plena realización del hombre*;⁹ esto se refiere a todos los aspectos positivos o constructivos. Para efectos del trabajo a realizar, los valores, aplicándolos a la figura del legislador y en la medida de que éste, esté consciente de ellos y se sujete a asumirlos, es como se logrará

⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 57.

⁷ Frondizi, Risieri, *¿Que son los valores?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1958. p.10.

⁸ *Ibidem*, p. 12.

⁹ Placeres Hernández, José Fernando, de Leon Rosales, Yoel, *et. al.*, “La formación de valores y el medico de hoy”, *Revista Médica Electrónica*, 2008;30(1)

que el quehacer legislativo se torne en beneficio social, ya que la toma de decisiones que los faculta, estará sujeta al escrutinio de la virtud, fortaleciendo así, la ética parlamentaria.

I.1.3 Características de los valores

Los valores son catalogados de acuerdo a las distintas percepciones que cada autor tiene de ellos; por ejemplo, el Dr. Guadarrama,¹⁰ hace mención a estas características comunes, que se considera son inherentes a los valores y que no necesitan de que el hombre los estime como tales; tienen objetividad independiente y que fundamentan su concepción.

a) Preferibilidad

Es esa particularidad por la cual los valores atraen o inclinan hacia sí mismos la atención, las facultades y, en especial, la voluntad del hombre que los capta. Esta es una característica muy importante frente de las cosas, el hombre prefiere las que encierran un valor, respecto de las que no lo tienen.

El hombre tiene una tendencia natural para dirigirse hacia lo valioso. Cuando una persona no llega a captar el valor de una cosa, persona o acto, normalmente quedará indiferente hacia él. Pero basta con observar el valor contenido en una persona o en un objeto, para que entre en función toda nuestra capacidad anímica de apropiación.

El Dr. Guadarrama,¹¹ al respecto menciona que cuando realizamos el acto de elección, vamos a preferir lo que tiene más valor, que nunca elegimos entre lo bueno y lo malo, sino entre lo bueno y lo mejor. Todo esto se percibe normalmente en la vida diaria, en las cosas comunes, en los instantes en que debemos tomar una decisión o que debemos elegir la manera de actuar; es

¹⁰ Guadarrama González, Álvaro, *op. cit.*, p. 58.

¹¹ Guadarrama González, Álvaro, *Lógica jurídica*, México, Porrúa, 2010, p.40.

por ello que la preferibilidad es una característica muy importante dentro de las características de los valores.

b) Bipolaridad

El valor se mueve siempre dentro de una polaridad. Toda polaridad encierra los dos valores como limitantes: bueno-malo que atiende a la moral; verdadero-falso que se emplea en la ciencia; bello-feo asumido por el arte. Al primer término de toda valoración se le llama valor positivo y al segundo, valor negativo; a estos últimos también se les llama desvalores o contravalores.

Esta característica consiste en que los valores se presentan delimitados por un valor positivo y el correspondiente valor negativo. Es necesario advertir que el desvalor no implica una inexistencia, una negación del valor positivo; el valor negativo tiene su propia existencia efectiva, al igual que el valor positivo.

c) Objetividad

Consiste en que los valores se dan en las cosas o personas independientemente de que sean conocidos, o no, por alguien en particular; Así, por ejemplo, el valor "utilidad" reside en que el objeto cumple su función, aunque quien lo posea no conozcan su uso y, por tanto, su utilidad. El valor moral de una persona se encuentra en ella, aun cuando las demás personas la juzguen en sentido contrario, aun cuando el propio sujeto no sepa valorizar su propia actitud honesta.

Tomando en consideración, lo expuesto, se observa que, no es lo mismo, el valor, que la valoración. El valor es objetivo, se da independientemente del conocimiento que de él se tenga. En cambio, la valoración es subjetiva, o sea, depende de las personas que juzgan. Sin embargo, hasta la misma valoración, para que sea valiosa, necesita ser objetiva, es decir, basarse efectivamente en los hechos reales que se están

juzgando y no ser un producto arbitrario de las tendencias viciosas o circunstanciales desfavorables del que juzga.

En este sentido, las normas jurídicas creadas por los legisladores igualmente tienen o deben tener estas características para que cumplan con su razón de ser, para ser valiosas.¹²

d) Trascendencia

Los valores trascienden, dan sentido y significado a la vida humana y en su conjunto a la sociedad. Los valores sólo se dan de un modo perfecto esencialmente; pero cuando se tramiten a los seres materiales, existen de un modo imperfecto. Los valores no se encuentran encarnados de manera perfecta en el hombre; pero él mismo se encarga de que con su esfuerzo y su perseverancia se perfeccionen.

Como acertadamente comenta el Dr. Juan de Dios González Ibarra;¹³ los valores, podemos percibirlos como un fin y esperanza humana, retoman una importancia de vida o muerte para la humanidad; es el momento de la cultura y educación de los valores, ya no para mejor convivencia del hombre, sino en grado extremo, para la sobrevivencia humana.

Los valores son altamente significativos para el equilibrio de la humanidad; se encuentran intrínsecamente ligados con las virtudes, las cuales permiten que el ser humano se desarrolle y perfeccione como tal; entre los cuales encontramos la justicia, la verdad, el amor, la lealtad, la bondad, etc. Estos valores no cambian en ninguna época, ni condición humana.

¹² *Íbidem*, p. 41.

¹³ González Ibarra, Juan de Dios, *Metodología Jurídica Epistémica*, México, Fontamara, 2015, p. 29.

I.1.4 Jerarquía de los valores

La jerarquía de los valores radica en la importancia que tienen para el equilibrio de la vida humana, por lo cual tienen un orden que debiera ser inalterable, ya que si esto sucediera, la vida humana perdería su causa y se convertiría en un caos, como el que en la actualidad se ha venido manifestando y que más adelante se abordará con detenimiento. El Dr. Álvaro Guadarrama¹⁴ hace una jerarquización de los valores que se comparte ampliamente y los divide en cuatro grandes grupos:

a) Valores morales

Los valores morales son los primeros por su universalidad. Estos se encuentran intrínsecamente ligados con las virtudes, las cuales permiten que el ser humano se desarrolle y perfeccione como tal; entre los que encontramos la justicia, la verdad, el amor, la lealtad la bondad, etc., Estos valores no cambian en ninguna época de la humanidad y establecen la base de todos lo demás.

b) Valores religiosos

La importancia de los valores religiosos radica en su trascendencia social, pues la religión, no es, sino el medio para practicar los valores, además de que si analizamos el surgimiento de las diversas familias y sistemas jurídicos del mundo, encontraremos que casi todos emergen de la religión.

Los valores religiosos no son intrínsecos en el ser humano, éstos están sujetos a textos y reglas impuestas dentro de una creencia religiosa, entre los que podemos mencionar el amor, la caridad, la santidad, el amor al prójimo, la obediencia, la misericordia, y el respeto a la religión. Cabe la consideración

¹⁴ Guadarrama González, *op. cit.*, p. 62.

de que, si los valores religiosos no existieran, la maldad, el egoísmo y todos los antivalores aumentarían en el corazón humano.

c) Valores humanos

Esta clasificación de valores ha tomado gran importancia en los últimos años sobre todo en las situaciones en que viven ciertos países como México y algunos otros de América Latina que por sus características, viven inmersos en un mundo globalizado con un alto índice consumista, en las que la felicidad de las personas se mide por el que más tiene.

d) Valores infrahumanos

Esta clase de valores se dice que están relacionados con los instintos, en este sentido, bien comenta el Dr. Guadarrama,¹⁵ cuando hace la referencia de lo que señala Nietzsche: “*Se me antoja corrupto el animal, la especie, el individuo que pierde sus instintos; que elige y prefiere lo que no le conviene*”; se considera realmente acertada esta frase, ya que instintivamente el hombre procura el bien en todo lo que hace, y mal, se ha captado la idea, de que los instintos son por naturaleza tendientes a lo malo o perverso, que desde el seno legislativo se torna real cuando los legisladores actúan o defienden posturas contrarias al bienestar social y al bien común.

Otro ejemplo de jerarquía de los valores es la que Max Scheler¹⁶ propone y quien asume como cúspide de la pirámide a los valores religiosos como lo es la santidad, éstos se inculcan en el seno de la familia; en segundo término propone a los valores espirituales como: belleza, justicia, verdad y bondad; en tercer punto nos dice que corresponde a los valores vitales como lo son la salud, la condición física y la longevidad, éstos son más reconocidos, propios en cada uno de nosotros, porque forman parte vital en nuestro cuerpo

¹⁵ *Ibidem*, p. 63.

¹⁶ Cfr. Sánchez-Migallón Sergio, “El seguimiento y los valores en la ética de Max Scheler”, *Scripta Theologica*, 39, (2007/2) 405-423

y nuestro amor propio; y en la base de la pirámide se encuentran los valores de lo agradable que son: comodidad, placer, confort y riqueza todos éstos relacionados con el bienestar y con todo lo que rodea al ser humano. De esta manera se concluye que los valores se encuentran en diferentes niveles de acuerdo a la naturaleza de las humanas.

El punto de vista filosófico de los valores, es de suma importancia para poder tomar conciencia de la llamada “crisis de los valores” y de los incontables problemas que aquejan a las decisiones humanas en las que: “no todo lo que se puede hacer, se debe hacer”. A pesar de los innumerables logros de la razón y del humanismo, la mayoría de las sociedades se siguen orientando hacia: “el poder y no al deber”, esto es altamente preocupante, y más aún, si tomamos en cuenta que la misma sociedad ha querido darle valor, a lo que realmente no lo tiene y ha dejado de lado los verdaderos valores, que son propios de su especie.

Como bien explica el Dr. González Ibarra,¹⁷ que en la actualidad es evidente que la sin razón de que el juez o postulante y en este caso debemos agregar “el legislador” procedan rígidamente apegados a Derecho sin una axiología, no es excusa para cometer o permitir actos injustos en una sociedad multipartidista que rechaza razones tecnócratas.

Atendiendo a la bondad y a la verdad, frases tan conocidas como: “*El que no tranza no avanza*”, “*A mi no me den, sino pónganme donde hay*”, son un típico ejemplo, de que la carencia de valores ha tenido un significativo aumento; es por esto, que esta investigación pretende visualizar y asumir la problemática del asunto, concluyendo en la creación de un: “Código Ético Deontológico” que observe y vincule la actuación de nuestros representantes sociales, con el objetivo fundamental de retomar el rumbo del bien hacer y el bien actuar y verlo reflejado en nuestras leyes y todo lo que emana de ellas.

¹⁷ González Ibarra, Juan de Dios, *Epistemología Jurídica*, México, Porrúa, 2013, p. 139.

I.2 Ética y moral

I.2.1 Ética

De acuerdo con el pensamiento de descartes, la ética es una parte de la filosofía y “constituye el último grado de la sabiduría”. La ética aparece por primera vez con la lógica y la estética en la escuela de Platón, aunque existen diversas opiniones acerca de que fue Sócrates el creador de la ética.

Etimológicamente la palabra ética, tiene su origen en el vocablo griego “*ethos*”, que significa costumbre, estancia, lugar de habitar o carácter, con lo que por ética había que entender “la ciencia del carácter” y virtudes de los hombres; Tiempo después fué Cicerón quien introdujo la ética, y la denominó *philosophia morum* de *mos moris*, “costumbre” de donde se ha derivado el término moral;¹⁸ sin embargo se dice que la ética estudia la bondad o maldad de los actos humanos quienes tienen dos elementos esenciales que son la conciencia y la voluntad.

La ética tiene como elemento esencial, la libertad o el libre albedrío, pues sin éste, los actos humanos no se podrían clasificar en buenos o malos.¹⁹Es importante mencionar que a lo largo de nuestra existencia, se va forjando el carácter de cada individuo, a través de todo lo que acontece en nuestro día a día y va dando forma a nuestra percepción de todo lo que nos rodea.

Cruz Infante,²⁰ define a la ética, *como 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 y enigmas de la vida, porque permite al individuo ser feliz, en el concepto de

¹⁸ Martínez Huerta, Miguel, *Ética con los clásicos*, México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2003, p.11.

¹⁹ Guadarrama González, Álvaro, *op. cit.*, p. 10.

²⁰ Cruz Infante, Abigail, “Hacia una ética parlamentaria”, *Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, IIDH, p. 263.

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.

De lo antes expuesto, se puede concluir que la ética, es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad; se concibe como algo que trata de la conducta humana, que decide lo que es virtuoso y lo que es vicioso y entre los que la gente tiene la facultad de escoger

I.2.2 Virtud

Lo que revela al hombre instruido decía Aristóteles es ir en busca de la certidumbre en toda clase de cosas, hasta el punto de que la naturaleza lo permita y define expresamente a la virtud, como un hábito selectivo que consiste en un término medio relativo a nosotros, determinado por la razón²¹ y por aquella por la cual decidiría el hombre prudente.

En latín “*virtus*”, en griego “*areté*”. Para Aristóteles la virtud es una *excelencia añadida a algo como perfección*;²² También expresa que la virtud lleva a la felicidad que es la base de la ética, que no viene del conocimiento sino que requiere del hábito, manifiesta que la felicidad no es un estado, sino una actividad, que el placer no es la felicidad sino una consecuencia de la virtud, que todo acto tiene un fin, que es la felicidad, pero se puede buscar este fin en diversas cosas, asume que la contemplación es el acto más auto eficiente y estable; y para la plena felicidad requiere también el placer y que en suma el concepto de virtud, será identificado con la costumbre del buen obrar.

El mismo autor establece que las virtudes han de ser de dos clases:²³

1. Las virtudes llamadas *éticas*, morales o de carácter; en donde se refiere especialmente la justicia, que vienen del alma desiderativa en tanto que ésta

²¹ Cfr. Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Porrúa 2007, p. 30.

²² Borisonik, Hernán Gabriel, “Ergón y areté en la filosofía política de Aristóteles”, *Problemata: R. Intern. Fil.*, Vol. 02. No. 02. (2011), pp. 99-114

²³ *Ibidem*, p. 99.

obedece a la razón; éstas consideran que perfeccionan el alma; se logran a través de la repetición y la costumbre; entre las que se encuentran: el valor, la templanza y la liberalidad.

2. Las virtudes denominadas *dianoéticas*, intelectuales o racionales, que son las que permiten alcanzar la felicidad y vienen del alma racional misma y en consecuencia perfeccionan el intelecto y se logran a través del aprendizaje y la instrucción de la verdad; son hábitos que facultan al hombre hacia saber; la ciencia, la razón y la sabiduría, son tres formas que perfeccionan la razón teórica y el arte y la prudencia son formas de perfección de la razón práctica.

Aristóteles, evidentemente creía que no había ninguna incompatibilidad entre fundamentar una teoría ética en las virtudes y defender la singularidad y objetividad del bien humano. En la filosofía moderna kantiana, la virtud se siguió definiendo, como la disposición de obrar conforme a la intención moral o como la fortaleza moral en el cumplimiento del deber.

Virtud Cardinal, en este punto específico a quien primero hay que señalar es al Estagirita; para quien el comportamiento moral del hombre dependía sustancialmente de que se ejercite en la adquisición de las virtudes humanas.²⁴ Virtud Cardinal, se le denomina de esta manera, a cuatro virtudes específicamente que son: la *prudencia*, la *justicia*, la *fortaleza* y la *templanza*; las cuales, se considera que son el fundamento de todas las virtudes morales; la más importante de ellas es la *justicia*, que se refiere a dar a cada uno lo que le corresponde o lo debido.

Dentro de la justicia encontramos varios tipos como son: la justicia general o legal, que es de conformidad a las leyes de una comunidad o ciudad; la justicia distributiva, que es el reparto de bienes, derechos y obligaciones a cada uno según su mérito, la cual excluye de cierta manera a la igualdad, y por último, la justicia conmutativa, que se basa primordialmente en la

²⁴ Saldaña Serrano, Javier, *Ética judicial: Virtudes del juzgador*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 25.

reciprocidad, cada uno recibe el equivalente a lo que ha dado; es decir, lo igual por lo igual.

La virtud moral; es el hábito de obrar bien, sin dependencia de los preceptos de la ley, por la sola bondad de la operación y conformidad con la razón natural.

Así las virtudes, son los valores practicados sin ser razonados, la práctica constante de las virtudes dan como resultado a la persona íntegra.

Homero, el reconocido poeta griego, por su parte, también nos da un matiz de lo que él consideró como virtud y al respecto se asume, que es una cualidad que permite a un individuo desempeñar su papel social. Otro personaje que definió a la virtud claramente, según su percepción fue Benjamín Franklin, quien opinaba que la virtud es: Una cualidad útil para conseguir el éxito terrenal y celestial y quien creyó firmemente que era posible modificar los aspectos negativos del carácter mediante una disciplina a la vez suave y constante.

I.2.3 Ética de la virtud

Aunque esta frase pareciera un pleonasma, cabe decir que no es así, ya que esta corriente que estudia la moral, parte de los rasgos internos de la persona. En líneas anteriores, con detenimiento hemos dado una breve explicación de lo que es la ética y también de lo que son las virtudes, por lo que sabemos de antemano, que la ética se refiere a la ciencia de las costumbres y delimita lo bueno y lo malo de los actos del hombre y que en relación a las virtudes, hemos mencionado que es un hábito selectivo determinado por la razón y que nos lleva a buscar la perfección.

La ética de las virtudes, en consecuencia, es una ciencia que procura que las costumbres del hombre particularmente, sean el resultado de la reflexión, actividad enfocada al perfeccionamiento de los hábitos en busca de la felicidad, que es la base de la ética; es decir la búsqueda de obtener un bien

positivo haciendo de un hábito, un acto reiterado de manera consciente y deliberadamente.

Como un primer esbozo de una definición de ética de la virtud se puede considerar como una *“cualidad humana adquirida, cuya posesión y ejercicio, tiende a hacernos capaces de lograr aquellos bienes que son internos a las prácticas y cuya carencia nos impide efectivamente el lograr cualquiera de tales bienes”*.²⁵

Trasladando la ética de la virtud a la figura del legislador, sin duda este debe considerar los deberes y sus consecuencias como resultado del trabajo legislativo, en relación a la ética de la virtud se aspira a tener a la persona más idónea, óptima y capaz para representar de manera cabal los intereses legítimos de la sociedad.

I.2.4 Filosofía moral

Si abordamos el tema de los valores necesariamente tenemos que tomar en cuenta el concepto de la moral como fundamento de los mismos, en la antigüedad, la moral que regía a los pueblos se podía convertir eventualmente en una norma de conducta, siempre buscaba satisfacer las necesidades del pueblo que las establecía, en beneficio del mismo pueblo; por lo que en general, estas costumbres enaltecían los valores que eran benéficos para la comunidad.²⁶

De ahí que podamos afirmar que la moral podemos asimilarla como el conjunto de normas, creencias, valores o costumbres que se consideran buenas y que se establecen como modelo de conducta del ser humano en una sociedad determinada, esto permite indudablemente que el ser humano mantenga su naturaleza.

²⁵ McIntyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Barcelona, Editorial Crítica, 2001. p. 237.

²⁶ Guadarrama González, Álvaro, *op.cit.*, p. 76.

El concepto de moral deviene del vocablo en latín: “*mos*”, “*moris*” que significa uso, costumbre o comportamiento y alude en suma al conjunto de hechos y normas que conducen al hombre hacia la práctica de las buenas costumbres, la honestidad y el cumplimiento del deber.²⁷

La moral guarda una estrecha relación con la conducta interna, pero también con la externa, ya que es una manera de juzgar al ser humano por medio de sus actos, y se le atribuye a la moral el fuero interno de la conciencia de manera unilateral e individual. Se puede decir que el hombre es un ser constitutivamente moral, para Sócrates el hombre es el único ser capaz de una actitud contemplativa

Abel Naranjo Villegas, dice que la moral heterónoma nos permite que el hombre es relativo a los valores y no al revés. Diremos que un hombre es tanto más valioso, cuantos mayores valores acumule en su carácter, en su inteligencia y en su vida.²⁸

En la moral como en toda disciplina práctica, debemos aspirar a lo más grande a aquello que nos haga ser mejores personas cuanto más, cuando el quehacer que nos ocupa, es en beneficio de la sociedad por lo que en esta investigación y con el ánimo de tener una mejor normatividad se pretende realizar la propuesta en cuestión.

I.2.5 Ética legislativa

Una vez que se han delimitado temas como los valores, la moral y la ética, es preciso estudiar el papel del legislador desde el punto de vista ético. Por ello partimos de la premisa de asumir que el poder legislativo, es una de las instituciones más relevantes que integran al Estado moderno; y que la ética legislativa o parlamentaria, se define como un conjunto de reglas o normas de

²⁷ Chávez Hernández, Efrén, “*Ética y moral*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 2006. pp .1- 109.

²⁸ Cfr. Naranjo Villegas, Abel, *Filosofía del Derecho*, Bogotá, Temis, 1992. p. 234

conducta que se redactan para el ejercicio de dicha función y se enfocan a regir la actividad de los diputados o representantes asambleístas de los congresos o parlamentos; en consecuencia es un asunto relevante que concierne a todos los ciudadanos.

La falta de ética al interior del poder legislativo, es lo que precisamente advierte una carencia de valores y principios, que sin lugar a dudas, nos atrapan en las innumerables causas que afectan la integridad de dicho poder, como los son: la corrupción, los conflictos de interés, el nepotismo, entre muchas otras manifestaciones del poder sin control que se vislumbra al interior del congreso.

En la práctica parlamentaria, se ha desvirtuado totalmente el altruismo y ha predominado significativamente en algunos legisladores el hedonismo, dicho de otra forma, el egoísmo, en donde el legislador actúa en relación con sus intereses personales dejando de lado al utilitarismo que bien podría decirse, que es un hedonismo universal ya que se enfoca en el aumento de la felicidad de la totalidad de las personas a quien representa.

Javier Saldaña Serrano,²⁹ asegura que el utilitarismo primigenio identificó la mayor felicidad con el hedonismo, es decir, se era feliz mientras se alcanzase el mayor placer posible o se evitase el mayor dolor.³⁰

De alguna manera esta concepción, parece ser un tanto debatible dentro de los márgenes de la ética, puesto que no siempre es posible concebir, que el placer, aunque sea de las mayorías, pertenece o es realmente lo mejor para la sociedad, un ejemplo clara de ello es que en la antigüedad se ejercía un frase que decía: “al pueblo, pan y circo” situación que, aunque producía el placer de las mayorías, también causaba un grave daño, al ser usado por un autoritarismo exacerbado, con el afán de mantener al pueblo entretenido y

²⁹ Investigador titular "B" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La Universidad Nacional Autónoma de México le reconoce con el PRIDE Nivel C. El Sistema Nacional de Investigadores le reconoce como Investigador Nacional Nivel 2.

³⁰ Saldaña Serrano, Javier, *Virtudes del Juzgador*, México, D.F. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010. p. 15

evitar la sublevación social por cuanto a la marginación que se vivía en esa época.

Si el legislador reconoce su naturaleza racional, entonces necesariamente tendrá que reconocer la obligatoriedad del imperativo categórico, dado que es lo que manda la razón, de manera incondicionada.

I.2.6 Ética en la política

La relación entre la ética y la política ha sido siempre, un tema inevitable por una razón esencial: ambas, al menos en su sentido filosófico y desde su propia identidad, tienden al mismo fin: el bien.

La ética política puede definirse etimológicamente como la ética propia del Estado o la organización social. En este sentido estaría constituida por las normas de acción que efectivamente permiten la convivencia y la cooperación social y también coordinan las acciones individuales para fomentar el bienestar general. Por otro lado, desde un punto de vista moderno podemos definir la ética política, como la parte de la ética, que se ocupa de los principios o normas de acción que deben regir el comportamiento del político en su calidad de gobernante o legislador, responsable, en última instancia, del bienestar y seguridad de todos los miembros del estado.³¹

La ética política adquiere su personalidad a partir de las difíciles relaciones históricas entre estas dos disciplinas. Mientras la ética filosófica se halla comprometida con la formulación de principios universalmente válidos, que han de generar obligaciones y, en contrapartida derechos irrenunciables, la práctica política se ve enfocada a la toma de decisiones que para hacer compatibles valores en conflicto han de negar o limitar algunos de los derechos que la ética considera inalienables. Aspectos tópicos de esta vieja disputa son el debate: “Libertad vs seguridad”; “Derecho individual vs interés nacional”;

³¹ Camps, Victoria, *El segundo Rawls, más cerca de Hegel*, Daimon, Revista de Filosofía, 15, 64.

“Derecho de resistencia vs obediencia política”,³² y otros muchos aspectos que parecerían ser antónimos.³³

La *ética política*, es ética aplicada y, desde la perspectiva de su aplicación, la ética debería ser entendida como el impulso del *buen hacer* y el rechazo de lo que está mal hecho. Si pensamos en el hacer político, habrá que decir que la ética es el *impulso de la buena política y la crítica de la mala política*. De algún modo, pues, el discurso ético se encuentra antes y después de la práctica política: antes, porque fija horizontes; después, porque critica sus fallos, desviaciones y omisiones.

Si es difícil, determinar en qué consiste la buena política, no lo es tanto decir, en qué se está equivocando la política, cuando incurre en maldades. De una parte, la política es mala si utiliza procedimientos y medios impropios para fines supuestamente justos y democráticos. La mala política es, en una palabra, la política corrupta. También es mala la política que no se dedica a combatir el mal del mundo: las injusticias, las catástrofes, los privilegios, la violencia, la discriminación, el terror. Ahí es donde entra, como consecuencia, la buena política, dirigida a corregir lo que no es como debería ser.³⁴

La política, desde Aristóteles, en la obra del mismo nombre y del mismo autor, es considerada el arte del bien común; la ética, carácter y comportamiento atribuible a una comunidad determinada, la acción que persigue un fin. Ese fin es el bien. “El bien es el fin de todas las acciones del hombre”, dice Aristóteles en las primeras palabras que inician la *Moral a Nicómaco* o *Ética Nicomaquea*.³⁵

La ética y la política son para Aristóteles, ciencias prácticas, saberes que investigan el modo recto de comportarse los agentes humanos capaces de decidir libremente sobre sí mismos.

³² *Ibidem*, p. 15.

³³ *Ídem*.

³⁴ *Ibidem*, p. 64.

³⁵ Serrano Caldera, Alejandro, “Ética y Política”, *Polis revista latinoamericana*, abril 10/2005,

Esta capacidad de decisión libre, no debe darse por suministrada por la naturaleza, puesto que el hombre natural ésta sometido a las necesidades de subsistencia y reproducción, y en ese ámbito carece de poder de decisión, no puede decidir no ser productivo, pues en tal caso no subsistiría.

El orden en el cual se solventan esas necesidades primarias es el de lo que Aristóteles denomina el "hogar" (*oikos*), el ámbito de lo "económico". Pero Aristóteles señala como la invención más beneficiosa para la especie, la de quienes crearon la *polis*, que justamente comienza allá donde los hombres ya tienen suficiente para sobrevivir, es decir, no tienen que vivir anclados a la necesidad natural y pueden empezar, por tanto, a decidir libremente sobre el género de vida que quieren vivir.

Este umbral, que ya no es el de la supervivencia sino el de la "buena vida" o "vida digna", señala lo que Aristóteles entiende por política, un saber al que reconoce la absoluta primacía entre las ciencias prácticas.

Todo arte y toda investigación e igualmente toda acción y toda elección libre parecen tender a algún bien. Si, por tanto, de las cosas que hacemos hay algún fin que queramos por sí mismo, y las demás cosas por causa de él, es evidente que este fin será lo bueno y lo mejor. Si es así, debemos intentar determinar, al menos esquemáticamente, cuál es este bien y a cuál de las ciencias o facultades pertenece. Parecería que ha de ser la suprema y directiva en grado sumo. Esta es, manifiestamente, la política.³⁶

En las primeras páginas de la *Política*, del Estagirita, indica el sentido en el cual, la ciudad a pesar de ser cronológicamente posterior a otras formas de asociación humana, como la tribu o la familia es, sin embargo, superior a ellas y anterior en jerarquía en la medida en que ella "realiza" las potencialidades del hombre en cuanto a sí.

³⁶ Aristóteles, *Ética Nicómaco*, Madrid, España, Gredos, 1985.p. 109.

Puesto que vemos que toda ciudad es una cierta comunidad y que toda comunidad ésta constituida con miras a algún bien, es evidente que todas tienden a un cierto bien, pero sobre todo tiende al supremo la superior entre todas y la que incluye a todas las demás. Esta es la llamada ciudad y comunidad cívica.³⁷

Una definición concreta de la ética política, en la modernidad es la formulación kantiana de la relación entre ética y política está aún en buena medida vigente. A esta formulación se arriba desde la asunción de los postulados modernos cuyas bases encontramos en figuras como Maquiavelo. Pero esta formulación sugiere una pregunta: ¿cómo es posible modernamente el planteamiento de un problema que habría carecido de sentido en la antigüedad? No es exagerado decir que la cuestión habría carecido de sentido si tenemos en cuenta que nos hallamos ante dos paradigmas absolutamente diferentes.³⁸

Un primer rasgo que distingue la ética clásica de la moderna es que se refieren a otras de distinta naturaleza. Esta es quizá la distinción fundamental. Los griegos veían la ética como el conjunto de normas capaces de conducir a la felicidad personal. Se trataba básicamente de recomendaciones para vivir una "vida buena". Aunque esta idea, así formulada, es muy general, se puede decir que el griego piensa en normas para el ciudadano o para el hombre con relación a sí mismo o a la naturaleza.

Por el contrario, la norma ética es pensada modernamente como una *norma intersubjetiva*. Esto es, un mandato sobre cómo actuar en contextos de interacción con otros agentes morales (en sociedad o fuera de ella). Es cierto que la ética contiene preceptos referidos a uno mismo, pero esto es, en el paradigma moderno, debido a la universalidad de la norma, que incluye al

³⁷ Aristóteles, *Política*, Madrid, España: Gredos, 1988, p. 39.

³⁸ Vargas Flores, Jaime, "*Pensamiento filosófico de la ética política, con relación al México actual*", Consultado en: <http://www.monografias.com/trabajos41/etica-politica-mexico/etica-politica-mexico.shtml>,

agente, no en cuanto agente, sino en cuanto un representante más de ese "otro generalizado" respecto al cual rige la norma. La ética política debe estar en perpetua comunicación con la realidad social, política, económica y cultural, asumir los objetivos de las comunidades políticas grandes y pequeñas, componerlos y tratar de fomentar a la vez los valores que la sociedad reclama, todo ello mediante el cálculo de las consecuencias esperadas de las acciones. La ética política tiene su origen en las necesidades de la práctica política, constituyendo un ámbito normativo separado del propiamente moral, de modo que Weber, al percibir esta separación radical, hubo de negar lo que Kant llamó "ética política", que era el intento de prolongar el imperio de la norma moral en el campo de la práctica político-jurídica.³⁹ Este tema por su amplitud e importancia, merece un desarrollo especial en torno a su evolución histórica por tal motivo se desarrollará en el capítulo siguiente.

I.3 Deontología

I.3.1 Etimología de la palabra deontología y su aplicación en el ámbito de las profesiones

Deontología proviene del vocablo griego *deon*, que significa "lo conveniente", "lo debido", y *logía*, que significa "conocimiento", que en suma hace referencia en términos generales, a la ciencia o estudio de las obligaciones o deberes morales, su objeto de estudio son los fundamentos de las normas morales y del deber, en cualquier profesión.

Esta expresión es utilizada por primera vez por Jeremy Bentham en su obra *ciencia de la moral* con un sentido profundamente utilitarista que caracterizaba a este filósofo inglés y quien defendía al "deber ser del hombre"

³⁹*Idem.*

dicha expresión fue utilizada en contra de la ética tradicional “del ser del hombre” defendida por Aristóteles y Santo Thomas de Aquino.

Bentham ofrecía un argumento moral objetivista basado quien argumentaba que era imposible establecer de manera racional los fines, valores o bienes, morales o jurídicos que se pudieran alcanzar, ya que en la ética prevalece siempre la voluntad del propio ser, de hacer o conocer algo, en cambio en la deontología se establece un aspecto primígio del deber, argumento que, gracias a la deontología, la ética profesional adquiere un reconocimiento público; y es que la moral individual se hace trascendente en el campo de la profesión. La deontología surge como una disciplina que se ocupa de concretar normas en el ámbito profesional para alcanzar ciertos fines.

Bajo un discernimiento cabal, se establece como elemento esencial de la ética, al libre albedrio, razón por la que se justifica la propuesta de desarrollar un código ético, que vincule a la deontología para conseguir un carácter heteroaplicativo y no sólo enunciativo.

Una recomendación hecha por Javier Saldaña, es referente a que, las normas de carácter deontológico, deben estar alejadas de cualquier dogmatismo religioso, para que puedan ser aceptadas por quienes profesan religiones diversas o incluso por quienes no profesan alguna religión.⁴⁰

Las normas de carácter deontológico, se fundamentan principalmente en una ética objetiva no sujeta a criterios consensuales, producto de un proceso deliberativo que mantiene una estrecha vinculación con la moralidad, aunque esto no es estrictamente indispensable.

El Dr. Álvaro Guadarrama,⁴¹ comenta en su obra *La axiología jurídica*, que esta rama de la filosofía va más allá del estudio de lo bueno y lo malo y de los valores analizados por la ética y la axiología; la Deontología, estudia el deber ser de las cosa enfatizando no lo que el ser humano realiza con esa

⁴⁰ Saldaña Serrano, Javier, *op. cit.*, p. 11.

⁴¹ Guadarrama, Álvaro, *op. cit.* p. 10.

carga de imperfecciones que lo caracterizan en algunos de sus actos, sino lo que de manera ideal debería ser su actuar en todas las circunstancias de la vida.

I.4 Poder legislativo

I.4.1 Legislativo o parlamento

El origen etimológico de las dos palabras que lo conforman la palabra Poder Legislativo derivan del latín; PODER emana de “posere” y este de “posse”, que puede traducirse como “amo y LEGISLATIVO, es fruto de la suma de varios componentes: “lex”, que es sinónimo de “ley”; “lat”, que indica “producir” y el sufijo “tivo”, que se emplea para dejar patente una relación activa o pasiva.

Las facultades más importantes de un Estado son tres: crear las leyes que regulan el funcionamiento de la sociedad, administrar dichas normas y concretar el desarrollo de las políticas de carácter público.

En el poder legislativo radica en la facultad de desarrollar y modificar las leyes. De este modo, una institución que, en un régimen democrático, es el Parlamento o Congreso se encarga de la regulación de los derechos y de las responsabilidades de los ciudadanos, de acuerdo a lo establecido por la Constitución.

Los diputados y los senadores son los funcionarios que se encargan de proponer nuevas leyes y de modificar las ya existentes.

Tomando en consideración la relevancia del trabajo parlamentario, que es propio del poder legislativo, una de las instituciones más importantes en el contexto de los modernos estados representativos; sin embargo, se trata de un vocablo de raíz indiscutiblemente europea, de donde son originarios los primeros parlamentos y los regímenes parlamentarios. Por su parte, la palabra Congreso, fue usada específicamente para identificar a la asamblea legislativa de los Estados Unidos de América. Inicialmente, pues, los parlamentos se

originan en el seno de las monarquías, mientras los Congresos son los órganos representativos de las repúblicas.

El Poder Legislativo participa de manera insustituible en la toma de decisiones públicas del Estado, mediante la aprobación, creación, modificación y extinción de leyes y reglamentos que fundamentan la actividad estatal y generan las bases para la política pública del Gobierno del Estado, de ahí que dentro de sus facultades es la de controlar la actividad gubernamental. Realiza también el nombramiento y ratificación de ciertos funcionarios, así como el control del uso de los recursos del Poder Ejecutivo, del Judicial y los ayuntamientos entre otras importantes actividades.

Dado que los Parlamentos y los Congresos han incrementado históricamente sus Poderes, debido ante todo a su identificación con los regímenes democráticos y al mutuo refuerzo de legitimidad y debate, se han constituido en estructuras complejas donde coexisten y conviven múltiples sistemas de organización y comportamiento. También hay que considerar, dentro de este proceso, tal vez como el dato de mayor envergadura histórica, que en el desarrollo del conflicto gobierno-parlamento, el triunfo se ha resuelto a favor de este último, dándose lugar a una paulatina acumulación de experiencias, estructuras y funciones. Así, mientras la tendencia actual es obedecer al reclamo popular de achicar las estructuras gubernamentales y destruir las muy elevadas columnas de la burocracia, el Congreso del Estado tiende a fortalecerse y a crecer tanto en tamaño como en complejidad.

Si como parece ser el acuerdo universal, toda asamblea donde resida el Poder Legislativo puede denominarse genéricamente parlamento, la rama del Derecho Público encargada de regular su estructura, funciones y relaciones es el derecho parlamentario, al cual corresponde la regulación no sólo de los procesos y procedimientos legislativos y de los organismos o estructuras que intervienen en ellos, sino de una muy vasta y compleja red de relaciones políticas de un régimen, todas aquellas en las cuales el parlamento

sea actor o interlocutor. Esto define, en consecuencia, el alcance de esta rama jurídica y la justificación de preferir este nombre al de Derecho Legislativo.

De antemano sabemos que el sistema jurídico de un país, tiene su origen, en el Poder Legislativo, como acontece en México, la ley como máxima expresión de la voluntad popular es producida por el mismo constituyente, los legisladores tienen la facultad y el gran honor de influir en el destino del Estado, por medio de las diversas actividades propias de la institución representativa, por lo que es indispensable mantener en alto el valor de dicha institución; sin embargo, esto no ha acontecido así, ya que la creciente descomposición de los miembros de la sociedad y de las instituciones públicas, ha dado paso a diversas situaciones que han manchado el nombre y la dignidad de este importante órgano del Estado.

Actualmente, las transgresiones éticas en la función pública y en la política han sido la constante de la función pública y el legislativo no es la excepción. La ausencia de valores éticos de algunos legisladores en el Estado de Morelos en su actuación parlamentaria ha provocado un grave daño a la sociedad y en consecuencia una baja credibilidad en dichos representantes, quienes al amparo de la constitución flagelan la representación popular, pues realizan de manera reiterada acciones contrarias al bien común y contrarias al interés público, lo cual ha generado un descrédito de la función legislativa, por una ausencia de ética parlamentaria.

Acciones como éstas han impactado gravemente en la sociedad, que ha quedado deslegitimada. Por ejemplo, se crean leyes o realizan reformas no en beneficio del interés social o el interés público, sino al servicio del gobernador, nótese que no se cita Poder Ejecutivo; y es que bajo el amparo de la colaboración de poderes se ha utilizado a esta institución para el control exacerbado del poder.

Es claro que la actividad legislativa se encuentra inmersa en una problemática sustancial de carencia de valores éticos, que ha llevado a los legisladores a tomar decisiones en sentido de sus pretensiones personales o

partidistas y en su caso de sumisión al gobierno en turno, que ha dado como resultado una institución que ha perdido en su totalidad su objetivo fundamental que debiera ser legislar para dar paso al bien común y la paz social, no la actuación que se vislumbra con tendencias partidistas y en acomodo a ciertos actores políticos; la corrupción en el Poder Legislativo ha implicado alterar y trastocar su naturaleza de órgano representativo del Estado, para convertirse en un ente donde sólo confluyen los intereses de unos cuantos; por lo que es menester mencionar que la función legislativa debe estar compuesta de todos aquellos elementos estructurales, en donde se encuentran implícitos los métodos, principios y valores axiológicos, que son una premisa fundamental para realizar el trabajo legislativo, que se traduciría en un verdadero Estado de derecho.

Atendiendo a la importancia que tiene el trabajo legislativo, se considera necesario que la conducta y actuación de los representantes sociales debe ser ejemplar y con rectitud en todo momento al desempeñar su labor y con esto mantener la objetividad, en un afán de perfeccionamiento continuo, bajo la idea de que su servicio debe estar enfocado siempre al mejoramiento de la sociedad y la observancia del interés público.

I.4.2 Democracia

La democracia es un sistema político que defiende la soberanía del pueblo y el derecho del pueblo a elegir y controlar a sus gobernantes; gobierno del pueblo por el pueblo o unidad entre el sujeto y el objeto del poder político, que el pueblo actúe esa voluntad por sí mismo o por medio de representantes.⁴²El derecho de sufragio no está conectado exclusivamente con la democracia representativa pues también mediante el voto se ejerce la democracia directa, ya sea a través de las asambleas abiertas o de la

⁴² Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p.294.

institución del referéndum; sin embargo, las dificultades prácticas y los graves inconvenientes teóricos de la democracia directa han originado que está no pueda verse como una alternativa a la democracia representativa sino únicamente como su complemento.

El Doctor Julio Cabrera Dircio, cuando habla de la democracia cita entre otros autores a Dworkin.⁴³ *“hay dos concepciones de democracias, según la concepción mayoritaria, la democracia es el gobierno de la voluntad del número mayor de personas expresada en elecciones con sufragio universal o casi universal, aunque nadie garantiza que las decisiones de la mayoría sean justas”*.⁴⁴

El concepto conocido en español como democracia tiene sus bases en el antiguo griego y se forma al combinar los vocablos *demos* que se traduce como “pueblo” y *kratós* que puede entenderse como “poder” y “gobierno”. La noción comenzó a ser empleada en el siglo V a.C., en Atenas.⁴⁵

Desde siglos antes de Cristo se nombraba la democracia ligado con el término “Demos” uno de estos autores fue Aristóteles que hacía referencia a la democracia como una mala forma de gobierno ya que para él, el gobierno era de uno, de pocos, de muchos. Pero Aristóteles aprendió la degeneración de la democracia griega pues se podía ver en la polis que los ciudadanos escuchaban y después decidían por aclamación, además todo se autogobernaban por turnos. Es claro tener en cuenta que al principio la democracia era isonomía,⁴⁶ Herodoto⁴⁷ fue el primero en nombrar la

⁴³ Ronald Myles Dworkin fue un filósofo del derecho y catedrático de derecho constitucional. Su teoría del derecho es una de las contemporáneas más influyentes respecto de la naturaleza del derecho.

⁴⁴ Cabrera Dircio, Julio, *Mediación penal y derechos humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2014, p. 40.

⁴⁵ Martínez, Rogelio, *Diccionario Jurídico General*, México, D.F.: IURE editores, 2014

⁴⁶ Es el concepto de igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Es la consigna política que expresaba de la forma más sucinta el carácter propio de la democracia, opuesto al ejercicio limitado del poder por parte del tirano.

⁴⁷ Herodoto o Heródoto; Halicarnaso, c. 484 a.C. - Turios, c. 426 a.C. Historiador griego, el primero del mundo occidental. En los nueve libros que componen su obra, titulada *Historias*, Heródoto narró detalladamente el decurso de las Guerras Médicas --Grecia frente al todopoderoso Imperio persa--, que terminaron con la victoria de los griegos sobre Darío el

democracia y se dirigió a ella, como la palabra más bella de todas, iguales leyes, reglas para todos. Por otro lado Sartori, advierte que durante muchos años democracia, predominó como una palabra negativa, y a través del tiempo ha sufrido grandes transformaciones por lo tanto, es una palabra simple para los antiguos y compleja para los modernos, puesto que se encuentra una gran diferencia histórica. Para comprender la democracia según Sartori, deben distinguirse tres aspectos fundamentales, primero, la democracia es:

Un principio de legitimidad, que está unido al poder, ya que esto, es legítimo, por elecciones libres y periódicas; en segundo lugar, la democracia, es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio del poder nos indica que la democracia, es verdaderamente un autogobierno, la cual, el ciudadano ejerce en nombre propio la cuota que le corresponde del poder que es titular para autogobernarse, ya que la democracia, no puede ser más que una representativa, que separa la titularidad del ejercicio, para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder, por último la democracia es un ideal.⁴⁸

Giovanni Sartori, al hablar de democracia establece un precepto muy interesante, pues no se explica ampliamente, cómo es que la democracia, no sólo es la connotación que tiene por la derivación de los vocablos “Kratos” que significa *poder* y “Demos” que es perteneciente al pueblo o *del pueblo* y nos muestra que, en los sistemas democráticos, no termina de desarrollarse la democracia, sino que, se generan “*poliarquías*” pero que en este tipo de sistemas es necesario llamarle democráticos por la normatividad de estos, básicamente, con esto nos da muestra de la concepción acertada de la democracia; y como en nuestros tiempos no es posible llevarse a cabo como en la democracia ateniense, pues en ese tiempo, la población no era tan

Grande y su hijo Jerjes. Aunque un sentido moral y religioso orienta su relato, en el que se intercalan frecuentes excursos descriptivos y etnográficos sobre los pueblos bárbaros, ya la misma antigüedad supo apreciar la novedad y el valor de su obra, y otorgó a Heródoto el título de *padre de la historia*.

⁴⁸ Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*. Madrid, España, Alianza, Edición. S. A. 2005. P. 368.

grande como lo es ahora, por lo tanto, si podían participar y opinar la mayoría y así tener mutuos acuerdos hasta llegar a un consenso mayoritario.⁴⁹

También nos muestra como ahora, no sólo está el concepto de democracia como tal, sino que ahora existe la democracia social, en donde cita al autor Tocqueville para denotar que en la democracia social es guiada por un espíritu igualitario, que no es un régimen opresor, y que tenía una estructura social horizontal y no vertical y como lo hacían las sociedades aristocráticas en Europa; además, realiza un análisis acerca de la llamada democracia económica, haciendo un análisis sobre la economía socialista y comunista; al parecer el autor, no está del todo de acuerdo con los preceptos que Marx y Lenin tenían acerca de la percepción de la economía en una sociedad social demócrata.⁵⁰

Sartori, considera que la democracia representativa, con todos sus defectos es hoy por hoy la única viable; rechaza, naturalmente, las eufemísticamente⁵¹ llamadas democracias populares, pero también los eventuales experimentos de democracia directa aprovechando las ventajas de la tecnología.

Como dice Sartori, etimológicamente, la pregunta es de sencilla respuesta: *poder del pueblo*. Pero si tratamos, mínimamente de desentrañar en que se plasma la cuestión, instantáneamente pasa hacer de una dificultad muy considerable, y no se trata de una materia trivial, por qué sólo sabiendo que es la democracia, en qué consiste, cuáles son sus valores, pilares y fundamentos, sabremos qué podemos esperar de ella.

En la actualidad, y en una somera aproximación la democracia es un sistema que permite organizar a un conjunto de individuos, en el cual el poder no radica en una sola persona sino que se distribuye entre todos los

⁴⁹ Cfr. *Idem*.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Un eufemismo es una palabra o expresión políticamente aceptable o menos ofensiva que sustituye a otra palabra de mal gusto o tabú, que puede ofender o sugerir algo no placentero o peyorativo al oyente.

ciudadanos. Por lo tanto, las decisiones se toman según la opinión de la mayoría.

También se entiende como democracia, al conjunto de reglas que determinan la conducta para una convivencia ordenada política y socialmente.⁵² Se podría decir que se trata de un estilo de vida cuyas bases se encuentran en el respeto a la dignidad humana, a la libertad y a los derechos de todos y cada uno de los miembros.

En la práctica, la democracia es una modalidad de gobierno y de organización de un Estado, que por medio de mecanismos de participación directa o indirecta, el pueblo selecciona a sus representantes. Se dice que la democracia constituye una opción de alcance social donde para la ley, todos los ciudadanos gozan de libertad y poseen los mismos derechos, las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Al filósofo griego Aristóteles debemos la primera clasificación de las formas de gobierno, en función del número de gobernantes. Así, la *monarquía*, se caracteriza por ser el gobierno de uno, la *aristocracia*, por ser el gobierno de pocos, y la *república*, por ser el gobierno de la mayoría, en otras ocasiones “*todos*”; por el contrario, degeneraciones suyas son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; y de la democracia en demagogia, algo que no suele ser mencionado por los tratadistas políticos actuales:⁵³

De los gobiernos unipersonales solemos llamar monarquía al que vela por el bien común; al gobierno de pocos, pero de más de uno, aristocracia bien porque gobiernan los mejores “*áristoi*” o bien porque lo hacen atendiendo a lo mejor “*áriston*” para la ciudad y para los que forman su comunidad--; y cuando la mayoría gobierna mirando por el bien común, recibe el nombre común a todos los regímenes políticos: república “*politeía*”. Desviaciones de los citados son: la tiranía, de la monarquía, la oligarquía, de la aristocracia y la democracia, de la república. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada al interés del monarca, la oligarquía,

⁵² Definición. De, *Concepto de democracia*, 2018, en: <https://definicion.de/democracia/>, consultado el 23 de mayo de 2019.

⁵³ Aristóteles, *La Política*, Cali, Colombia: FV Editions, 2015. p. 65.

al de los ricos y la democracia, al interés de los pobres. Pero ninguna de ellas presta atención a lo que conviene a la comunidad.⁵⁴

Como señala Gustavo Bueno,⁵⁵ la propia clasificación de Aristóteles, por su ambigüedad, difícilmente podría interpretarse como una clasificación empírica: ¿cuántos son “todos”? ¿cuántos son “algunos”? ¿y acaso existe siquiera “uno” al margen del grupo del que forma parte?. Es necesario interpretar la clasificación ternaria como derivada de la aplicación de un criterio lógico y, más concretamente, de la lógica de clases, tal como fue tratada por Aristóteles, al exponer su doctrina del silogismo, en sus *Primeros analíticos*.⁵⁶

“Todos”, “algunos”, “uno”, son cuantificadores, pero el primero de ellos expresa una conexión que no admite excepciones, al contrario de “algunos”. Ante esta ambigüedad, Gustavo Bueno, reformula la distinción aristotélica hablando de *Monoarquías* (monarquías o tiranías), *Paurarquías* (aristocracias y oligarquías) y *Poliarquías* (democráticas o demagógicas).⁵⁷

En la práctica, esa ambigüedad condujo a Aristóteles a reconocer que las formas de gobierno existentes son una mezcla no homogénea de las tres posibilidades lógicas; en contacto la forma política con su materia correspondiente, se producen las degeneraciones, la corrupción propia del mundo de la *physis*.

Asimismo, en la clasificación, Aristóteles deja muy claro que las formas correctas de gobierno lo son siempre en torno al bien común, y degeneran cuando sólo salvaguardan los intereses de una parte de la sociedad política. Por eso Aristóteles afirma que un régimen, pese a corromperse y degenerar,

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Gustavo Bueno Martínez, es un filósofo español que desde 1970 ha desarrollado el sistema filosófico denominado “materialismo filosófico”. Su obra se ha construido en constante intercambio con las ciencias y la historia de la filosofía. Gustavo Bueno es autor de numerosas libros y artículos sobre ontología, filosofía de la ciencia, historia de la filosofía, antropología, filosofía de la religión, filosofía política, ateísmo y televisión.

⁵⁶ Bueno Martínez, Gustavo, *La Democracia como ideología*, Buenos Aires, Argentina, Ábaco, 1997. p. 16.

⁵⁷ Bueno Martínez, Gustavo, *Panfleto contra la democracia realmente existente* Madrid, España., Las Esferas de los Libros, 2004. p. 145.

puede seguir manteniéndose en el tiempo. Así, Aristóteles señalará como núcleo de la teoría política --al menos cuando se refiere a la aristocracia-- en la *eutaxia*.⁵⁸ El concepto de *eutaxia* se generaliza a todo tipo de sociedades políticas como lo afirma en la obra *Primer ensayo sobre las categorías de las ciencias políticas*, de Gustavo Bueno.

Aristóteles, dice que la democracia y la oligarquía, en tanto que regímenes degenerados, se salvan el primero por el asentimiento del número de su población y el segundo mediante el buen orden: En general, las democracias encuentran su salvación en lo numeroso de su población. El derecho del número reemplaza entonces al derecho del mérito. La oligarquía, por el contrario, no puede vivir y prosperar sino mediante el buen orden.

Existen varios tipos de democracias. Cuando las decisiones son adoptadas en forma directa por el pueblo, se habla de democracia directa o pura; una democracia indirecta o representativa hace referencia al sistema donde las decisiones son tomadas por aquellas personas a los que el pueblo reconoce como sus representantes legítimos, los cuales son elegidos a través de un sufragio por todos los ciudadanos; y estamos frente a una democracia participativa cuando el modelo político permite que los ciudadanos se organicen para ejercer influencia directa sobre las decisiones públicas.

La forma más común en la que se ejerce la democracia hoy en día es en sistemas representativos, los cuales pueden ser: presidencialistas con un poder ejecutivo con una cabeza bien definida, como es el caso de las repúblicas con el presidente, al cual lo ayudan los ministros y secretarios, parlamentarios un grupo de personas forman el parlamento en torno al cual giran las acciones de gobierno. Existe un presidente pero tiene poderes restringidos y sistemas de colegiados una combinación entre sistemas parlamentarios y presidencialistas, donde al poder ejecutivo lo integran varias

⁵⁸ Capacidad de durar en el tiempo un régimen político.

personas escogidas por el parlamento, las cuales van turnándose el cargo de presidente.

Algunos conceptos importantes al hablar de democracia, son:

a. Referéndum:

Es el derecho del pueblo a rechazar o aprobar las disposiciones del legislativo;

b. Plebiscito:

Es la votación en la que el pueblo responde a una propuesta hecha por el gobierno, sobre temas del estado y de interés fundamental como: cambio de forma política, asuntos internacionales como problemas de fronteras, etc.;

c. Iniciativa popular:

Es cuando el pueblo presenta al gobierno una proposición sobre proyectos de leyes o temas de incumbencia política o ciudadana;

d. Revocación de mandato:

El pueblo puede anular decisiones del gobierno a través del voto popular y tiene derecho a apartar a determinados funcionarios si no desempeñaran bien su labor; y

e. Jurados:

El pueblo integra los llamados jurados populares para colaborar con el poder judicial.

Juan Jacobo Rousseau⁵⁹ comenta, al citar a la democracia: “*El autor de la ley sabe mejor que nadie cómo debe ser ejecutada e interpretada*”. Parece, según esto, que no podría haber mejor constitución que aquella en la cual el poder ejecutivo estuviese unido al legislativo; esto mismo haría tal gobierno incapaz, desde cierto punto de vista, porque lo que debe ser distinguido, no lo es, y confundiendo el príncipe con el cuerpo soberano, no existiría, por decirlo así, sino un gobierno sin gobierno.

⁵⁹ Rousseau, Juan Jacob, *De la Democracia. En El Contrato Social*. México, D.F., Porrúa, 1992, p.p. 35-36.

Este autor continúa diciendo, que no es bueno que el que hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo distraiga su atención de las miras generales para dirigirla hacia los objetos particulares. Nada es tan peligroso como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos, pues hasta el abuso de las leyes por parte del gobierno es menos nocivo que la corrupción del legislador, consecuencia infalible de miras particulares, toda vez que, alterando el Estado en su parte más esencial, hace toda reforma imposible; un pueblo que no abusará jamás del gobierno, no abusaría tampoco de su independencia; un pueblo que gobernara siempre bien, no tendría necesidad de ser gobernado.⁶⁰

Para Rousseau la democracia en una rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás una verdadera democracia. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados.⁶¹ Afirma también que no es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración cambie. Así que nos debemos cuestionar si la democracia de hoy es una buena forma de gobierno, pues nuestra nación y nuestro estado cuenta con una población muy grande.

Con la visión de Rousseau, considero, poder establecer como principio, que cuando las funciones del gobierno están divididas entre muchos tribunales, los menos numerosos adquieren tarde o temprano, la mayor autoridad, aun cuando no sea más que por razón de facilidad para despachar los negocios. Además, cuántas cosas difíciles de reunir no supone este gobierno. Primeramente, un estado muy pequeño, en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberación espinosa; luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual, la igualdad de

⁶⁰ *Cfr. Idem.*

⁶¹ *Cfr. Idem.*

derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo; y por último, poco o ningún lujo, pues éste, hijo de la riquezas, corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia; entrega la patria a la molicie⁶², a la vanidad, y arrebatada al Estado todos los ciudadanos para esclavizarlos, sometiendo unos al yugo de otros y todos al de la opinión.

He aquí el por qué, un autor célebre ha dado por fundamento a la república la virtud,⁶³ sin la cual estas condiciones no podrían subsistir, pero por no haber hecho las distinciones necesarias, este genio ha carecido a menudo de precisión, en ocasiones de claridad, y no ha visto que, siendo la autoridad soberana en todas partes la misma, el mismo fundamento debe ser el de todo Estado bien constituido, más o menos, es cierto, según la forma del gobierno.

Concluye Rousseau: *“Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”*.

I.4.3 Partido político

La etimología y la evolución de la palabra partido; el vocablo “partido”, proviene del verbo latino *partire*, que significa “dividir”. La palabra, sin embargo, no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica no haber pasado a la literatura política directamente del latín.⁶⁴

Por otro lado, al analizar la palabra “partido”, también se hace necesario considerar el término “secta”, derivado del latín *secare*, que significa cortar o dividir, como un vocablo que está vinculado de manera íntima a la palabra “partido”, y que, por ende, también debe examinarse. El vocablo *secare* apareció en el horizonte lingüístico antes que *partire*, y debido a que tenía un significado muy similar a este último término, la palabra “partido” fue utilizada en forma más suelta e imprecisa.⁶⁵

⁶² Blandura de una cosa o de una materia.

⁶³ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, D.F., Porrúa, 2015. p. 32.

⁶⁴ Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, England, Cambridge University Press, 1977. p. 4

⁶⁵ *Ibidem*, p. 5.

Ahora bien, el vocablo “partido” significaba, en la época referida, fundamentalmente “parte”, palabra, que en sí misma, no necesariamente implica una carga negativa. Posteriormente, el término “parte” surge en el francés como *partager*, que significa compartir, y pasa al inglés como “partaking” (participación).⁶⁶

Posteriormente, cuando “parte” se convierte en “partido”, el término se vuelve ambiguo y significa, como derivación de *partire*, “dividir”, pero, por otro lado, también significa “compartir”, como consecuencia de la vinculación con “participación”.⁶⁷

Ahora bien, el anterior panorama lingüístico se complicó aún más, cuando la palabra “secta” empezó a caer en desuso, mientras que “partido” se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera, durante el siglo XVII, el vocablo “secta” se vinculó con la religión.⁶⁸ Por esto, la palabra partido adquirió en parte y gradualmente el significado que antiguamente tenía la palabra “secta”. Esto vino a fortalecer la asociación del término partido con la idea de ruptura y de partición, concepto, que sí tiene una carga de significado negativo.⁶⁹ Fue bajo estas condiciones, que “partido” y “facción” comenzaron a confundirse conceptualmente.

Sin embargo, según Giovanni Sartori, etimológicamente “facción” y “partido” no significan lo mismo. “facción”, que es una palabra más antigua y cimentada que “partido”, viene del verbo latino *facere* (hacer, actuar) y con el tiempo llegó a significar en los textos latinos, un grupo político con inclinaciones desestabilizadoras y nocivas (*factio*).⁷⁰

Las anteriores explicaciones aclaran satisfactoriamente por qué la palabra “partido” tuvo, desde un principio, una carga menos negativa que el vocablo “facción”, aunque en el lenguaje coloquial y en el de la literatura

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ *Ídem.*

⁶⁹ *Ídem.*

⁷⁰ *Ibidem*, p. 3.

política se usaban más bien como sinónimos. Así, durante el siglo XVIII, los grandes pensadores políticos y los hombres de Estado de esa época como Bolingbroke y Hume éste en menor grado, satanizaron al partido político equiparándolo con la facción.⁷¹

Por último, bajo el rubro del origen etimológico y la evolución de la palabra “partido”, cabe destacar que el primer pensador político que realmente desenmarañó la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra “partido”, fue Edmund Burke,⁷² quien estableció que mientras el “partido” tiende a buscar el bien nacional, la “facción” tiende claramente a buscar favorecer intereses individuales,⁷³ y por lo tanto será más proclive a buscar y utilizar fuentes de financiamiento “sospechosas” vinculadas a intereses sectarios, grupales o individuales, que no nacionales. Haríamos muy bien, en recordar que en el actual escenario político en Morelos, la anterior distinción de Burke, hace alusión a lo que vivimos hoy en día al interior del poder legislativo, en virtud de que los partidos políticos actualmente se conducen más como facciones que como partidos políticos.

Ahora bien, como era de esperarse, las visionarias ideas y distinciones conceptuales de Burke, no encontraron eco en su época, por lo que la reconsideración de la palabra “partido”, como una entidad positiva, tardó aún mucho tiempo; sin embargo, el pensamiento de Edmund Burke, marcó claramente el umbral de una nueva época en el estudio serio de los partidos, aunque lamentablemente su penetrante visión, no trascendió a la realidad política, sino que, se quedó en el reino de las ideas como un concepto nacido prematuramente.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 6-12.

⁷² Nacido en Dublín, Irlanda, 12 de enero de 1729, fue un escritor, filósofo y político, considerado el padre del liberalismo-conservadurismo británico, tendencia que él llamaba *old whigs* (viejos liberales), en contraposición a los *new whigs* (nuevos liberales, de ideas progresistas), quienes, al contrario de los *old whigs*, apoyaban la Revolución francesa, de la que Burke fue un acérrimo enemigo.

⁷³ *Ídem*, p. 9.

Una vez repasado someramente el origen etimológico y la evolución lingüística de la palabra partido, se hace necesario establecer cuando es precisamente que surgen en la realidad política los partidos políticos en el mundo. Para ello, nos debemos preguntar si siempre han existido los partidos políticos en las sociedades, o si bien estos son un fenómeno eminentemente moderno. Esta problemática se puede resolver básicamente a través de dos criterios. Por un lado, se puede establecer, como lo hizo Max Weber,⁷⁴ que: "*también los partidos de la antigüedad y de la edad media son catalogables como partidos*", aunque su estructura difiera básicamente de la de los partidos modernos. Según Max Weber, "*los partidos en el concepto general, no son productos exclusivos de formas de dominación especialmente modernas*".⁷⁵

Por otra parte, están quienes, como Giovanni Sartori, consideran que "*los partidos políticos son una construcción conceptual política enteramente moderna*".⁷⁶ Para efectos de esta tesis, nos adherimos a esta segunda posición. Y es que en nuestra opinión la noción de lo que es un partido político es esencialmente un concepto moderno debido a las características esenciales de los partidos políticos, como son, entre otras cosas: a) una organización permanente, completa e independiente, b) una voluntad para ejercer el poder, y c) una búsqueda del apoyo popular para poder conservarlo. En este sentido, los antecedentes de los partidos políticos son las facciones y los clubes políticos, que cuando mucho son "protopartidos"⁷⁷. El partido político

⁷⁴ Erfurt, Prusia, 1864 - Múnich, Baviera, 1920. Sociólogo alemán que opuso al determinismo económico marxista una visión más compleja de la historia y la evolución social. Para Weber, las estructuras económicas y la lucha de clases tienen menos importancia que otros factores de naturaleza cultural, como la mentalidad religiosa o filosófica o incluso la ética imperante; así, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905), obra clásica de la por entonces naciente sociología, vio en la espiritualidad protestante el caldo de cultivo que favorecería el desarrollo del capitalismo en el norte de Europa.

⁷⁵ Vilas, X, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, España, Cuadernos para el Diálogo, 1977. p. 145.

⁷⁶ Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, England, Cambridge, University Press, 1977. p 24.

⁷⁷ La terminología se emplea haciendo referencia a que los antecedentes de los partidos son facciones o clubes políticos.

como entidad que reúne las características arriba citadas, surge sólo en las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí precisamente su modernidad.

Para aclarar e ilustrar la anterior afirmación, utilizaremos la siguiente analogía: a través de la historia, el hombre ha inventado diferentes vehículos para poder transportarse. Y seguido así, de manera muy general, en un principio, se utilizó una primitiva carroza movida por caballos, mucho después vino la locomotora, luego el automóvil. Éstos tres inventos, genéricamente, son vehículos, pero también son tres tipos distintos de vehículos que corresponden a épocas también diferentes. Así, aunque el automóvil, por ejemplo, es, al igual que la carroza, un vehículo, es también ante todo el vehículo moderno por antonomasia y no se nos ocurre bien nunca pensar en un automóvil medieval.⁷⁸ De ahí que Francisco José de Andrea Sánchez,⁷⁹ dice que los partidos políticos son expresiones del género: "grupos políticos", al igual que los son las facciones y los clubes políticos, pero la diferencia entre estos últimos y un partido político, es que este es el grupo político moderno por antonomasia. Así pues, afirma no todo vehículo es un automóvil, pero todo automóvil es un vehículo. De la misma manera, nos dice que todo partido político es un grupo político, pero no todo grupo político es un partido político. El "grupo político" es el género que abarca, entre otros, a las especies llamadas: a) facciones, b) clubes políticos, c) asociaciones políticas, d) comités de acción política, e) entidades privadas como los "Amigos de Fox", f) frentes nacionales, g) organizaciones no gubernamentales, h) agrupaciones políticas, o i) partidos políticos. La especie llamada partido político es, pues, un concepto eminentemente moderno.⁸⁰

Definir lo que es un partido político constituye, sin duda, un verdadero dolor de cabeza para los científicos sociales.⁸¹ Esto es cierto a tal grado, que

⁷⁸ José de Andrea Sánchez, Francisco, *Los Partidos Políticos*, México, UNAM, 2002. p. 58.

⁷⁹ Investigador titular "B" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁸⁰ José de Andrea Sánchez, Francisco, *Los Partidos...op.cit*, México, UNAM, 2002,p. 58.

⁸¹ Palombara, Joseph, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 509.

hasta el propio Maurice Duverger omitió en su obra ya clásica sobre los partidos preguntarse ¿Qué es lo que debe entenderse por partido político?⁸² La dificultad para la elaboración de una definición de los partidos surge, entre otros motivos, por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo “partido”; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; *por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan “partidos”,* y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional. Éstas son algunas de las condiciones que, a nuestro parecer, dificultan la elaboración de una definición general de lo que son los partidos políticos.

Ahora bien, cabe preguntarse, a continuación: ¿Por qué razón, no obstante los obstáculos que dificultan la estructuración científica de una definición de lo que es un partido, es que resulta tan importante elaborarla? Pues bien, es vital definir lo que es un partido político, porque así se logra delimitarlo y ubicarlo conceptualmente. Dicha delimitación, a su vez, permite distinguir a los partidos de aquellas otras entidades que no lo son, posibilitándose, si así se desea, evitar el surgimiento imprevisto de entidades privadas o públicas que aprovechando lagunas legislativas distorsionan los procesos electorales. Por otro lado, la importancia de la función diferenciadora de una definición, radica en que no es posible construir una teoría general de los partidos políticos y de los sistemas de partidos, ni por ende su normativa jurídica eficaz y equitativa, sin antes establecer primero claramente cuales entes *no* son partidos, y cuales *sí* lo son.⁸³

Basta está sola razón para poder apreciar la importancia que tiene la elaboración de una definición de los partidos en esta tesis que contenga los elementos esenciales que debe reunir todo partido político.

⁸² Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, England, Cambridge University Press, 1977, p. 58.

⁸³ *Ibidem*, p. 60.

A continuación, examinaremos algunas definiciones de lo que es un partido político. Estas definiciones provienen de un amplio espectro autoral, geográfico, ideológico y temporal, lo que comparativamente, nos permitirá obtener una definición de los partidos políticos que sea aceptable y completa.

A. Carl J. Friedrich⁸⁴

Para Friedrich, “Un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales”.⁸⁵

B. Max Weber⁸⁶

Para Weber, un partido es: “La forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”.⁸⁷

⁸⁴ Carl J. Friedrich (1901-1984) fue un científico político, asesor político y educador. Era profesor de la Ciencia del Gobierno en Harvard 1955-1971. Llegó por primera vez a los Estados Unidos en 1922 con un grupo de estudiantes europeos en una gira de conferencias para discutir los problemas que enfrenta la juventud europea de la posguerra.

⁸⁵ Friedrich, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 27.

⁸⁶ Sociólogo alemán que opuso al determinismo económico marxista una visión más compleja de la historia y la evolución social.

⁸⁷ Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 228.

C. Hans Kelsen⁸⁸

Kelsen considera que los partidos políticos son: *“Formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos”*.

D. Paolo Biscaretti di Ruffia⁸⁹

Paolo Biscaretti di Ruffia, el célebre constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son: *“Organizaciones sociales espontaneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno”*.⁹⁰

E. Schumpeter⁹¹

Según Schumpeter, un partido: *“No es... un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político”*.

⁸⁸ Pensador jurídico y político austriaco. Al desmembrarse el antiguo imperio Austro-húngaro al final de la Primera Guerra Mundial, Hans Kelsen tomó parte activa en la organización institucional de Austria como uno de los principales redactores de la constitución sancionada en 1920.

⁸⁹ Es un continuador de la escuela institucionalista de Santi Romano. Es la vertiente italiana de la corriente. La otra vertiente fundamental es la francesa desarrollada, especialmente, por Hauriou y Burdeau. Las obras fundamentales de Biscaretti son "Contributo alla teoria giuridica della formazione degli Stati" publicada en 1938; "Le norme della correttezza costituzionale", publicada 1939, y "Derecho Constitucional" publicada en España en 1965.

⁹⁰ Aldo, José y Carballo, Luis David, *“Los partidos políticos”*, Anuario Jurídico IX, México, 1982 p. 237.

⁹¹ Fue un destacado economista austro-estadounidense, ministro de Finanzas en Austria (1919-1920) y profesor de la Universidad de Harvard desde 1932 hasta su muerte.

F. Epstein.⁹²

Para Epstein, un partido es: “*Cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete*”.⁹³

G. Kenneth Janda⁹⁴

Janda, señala que los partidos, son “*Organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales*”.⁹⁵

H. Joseph La Palombara⁹⁶

Para La Palombara, un partido es: “*Aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental*”.⁹⁷

⁹² Dr. Leon Epstein se graduó de Beaver Dam High School en 1936. Asistió a la Universidad de Wisconsin en Madison, donde estudió economía y recibió su licenciatura y pertenencia a Phi Beta Kappa en 1940 y pasó a ganar su maestría en economía en 1941. Sirvió en el Ejército de los Estados Unidos, desde 1942 - 1946, principalmente en Europa. Mientras que en el servicio, estudió la política en la Universidad de Oxford, Inglaterra. En 1948, el Dr. Epstein obtuvo su Ph. D. en ciencias políticas de la Universidad de Chicago. También se le otorgó un título honorario de la Universidad de Warwick (Inglaterra).

⁹³ Sartori, Giovanni, *Parties and...op.cit.*, England. Cambridge University Press, 1977, p. 59.

⁹⁴ Kenneth Janda, B.S.: Illinois State University, 1957; Ph. D.: Indiana University, 1961. Ha publicado extensamente acerca de política comparada, metodología de la investigación y el uso temprano de la tecnología informática en la ciencia política, por lo que recibió premios de EDUCOM y el apoyo de Apple.

⁹⁵ Sartori, Giovanni, *Parties and...op.cit.*, England. Cambridge University Press, 1977, p. 62.

⁹⁶ Joseph La Palombara (18 de mayo de 1925) es un politólogo estadounidense. Estudió en la Universidad de Illinois, para finalmente doctorarse en Princeton; posteriormente fue profesor en las universidades de Michigan y Yale.

⁹⁷ Palombara, Joseph, *Politics within Nations*, England, Princeton University Press, 1974, p. 509.

I. Giovanni Sartori⁹⁸

Por último, para Giovanni Sartori, un partido político es: "*Cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos*".⁹⁹

Ahora bien realicemos un análisis comparativo de las definiciones, de las nueve definiciones presentadas, las más relevantes por ser las más amplias y generales, son desde nuestra óptica: la de La Palombara y la de Sartori, aunque dicha amplitud implica a veces el riesgo de legitimar la existencia de entidades políticas artificiales y perniciosas que constituye un verdadero fraude a los principios fundamentales de los partidos políticos genuinos así como a los objetivo del sistema de financiamiento público existente en México, en tanto que la fuerza motriz que subyace inicialmente a la formación de dicho partido y a su existencia continuada, no es en esencia el fortalecimiento de la democracia mexicana, por otra parte la participación en los asuntos políticos mediante propuestas ideológicas o legislativas de gran profundidad y seriedad, y la formación de nutridos cuadros políticos que representen a una corriente de opinión importante en la sociedad mexicana; en este sentido, algunos partidos constituye una verdadera parodia del espíritu y concepción básica de lo que debe ser un partido político; revelada recientemente y en cuyo caso, se demuestra que la existencia de algunos partidos se debe a la ambición de una sola familia que utiliza al citado "partido de utilería" PVEM, PSD, etc. para justificar la recepción de fondos millonarios anuales, adulterándose de manera escandalosa la razón de ser del

⁹⁸ Giovanni Sartori (Florenca, Italia, 13 de mayo de 1924) es un investigador en el campo de la Ciencia Política, especializado en el estudio comparativo de la política. Su obra es de las más destacadas de las ciencias sociales, contando con libros fundamentales como *Partidos y Sistemas de Partidos*, "La Política: lógica y método en las ciencias sociales" y *Teoría de la Democracia*.

⁹⁹ Sartori, Giovanni, *Parties and...cit.*, England, Cambridge University Press, 1977, p. 63.

ordenamiento jurídico que regula la existencia de los partidos y del financiamiento de los mismo en México.¹⁰⁰

Hecha la anterior ejemplificación sobre algunos de los riegos prácticos de una definición demasiado general y escueta de los partidos políticos, consideramos, sin embargo, que los conceptos de La Palombara y de Sartori son los más completos porque dan cabida a una gama más amplia de partidos genuinos que los restantes conceptos enlistados, siempre y cuando dichos partidos sean genuinos precisamente en términos tanto reales como formales. En este sentido, Friedrich, por ejemplo, nos dice que un partido tiene una organización *estable*, lo que elimina de su definición a algunos partidos políticos reales cuya característica es una manifiesta inestabilidad, tanto ideológica como funcional y estructural, pero que, sin embargo, pueden tener merecidamente un lugar legítimo en el espectro partidario de un país determinado.

Weber, por su parte, al introducir su noción de “reclutamiento libre” no toma en consideración a aquellos partidos que utilizan la afiliación colectiva a través de sindicatos o de agrupaciones laborales, como fue el caso del PRI en México en décadas pasadas del siglo XX.

Por otro lado, Kelsen limita su definición al establecer que “los partidos se forman con hombres que comparten la misma opinión”, lo que evidentemente resulta simplista y falso a la luz de los más variados ejemplos de partidos formados con individuos cuyas convicciones se oponen entre sí.

A su vez, Paolo Biscaretti asienta que los partidos son “organizaciones espontáneas”, con lo que ignora entre otros, a aquellos partidos nacidos artificialmente a través de la decisión política unilateral de un líder carismático.

Por otra parte, las definiciones de Schumpeter, de Epstein y de Janda son demasiado lacónicas. Las tres definiciones tienen en común que son minimalistas porque incorporan a su texto un mínimo de atributos, con lo cual

¹⁰⁰ Martínez, M. “*La vida íntima del PSN*”, suplemento “Enfoque” del periódico Reforma, México, 11 de agosto de 2001.

dejan fuera elementos esenciales para los partidos políticos como es, por ejemplo, su naturaleza eminentemente electoral.

Por otro lado, las definiciones de La Palombara y de Sartori, se acercan, en especial la última, al ideal de una definición, que consiste en lograr un fino equilibrio entre los elementos esenciales de un partido y las exigencias prácticas de concisión conceptual.

Ahora bien, la definición de Sartori tiene el mérito de incorporar a su texto un requisito que es imprescindible para el funcionamiento de los partidos políticos. Nos referimos al criterio electoral que diferencia al partido político de otras entidades políticas¹⁰¹, como podría ser el de los grupos políticos armados. Respecto a su definición, el propio Sartori nos dice: Mi principal propósito es remplazar el requisito de la organización, que, o bien dice demasiado, o bien se evapora; con el requisito de que el grupo en cuestión sea lo suficientemente efectivo y cohesivo, aunque sea tan solo en términos electorales, como para conseguir que sus candidatos sean elegidos.¹⁰²

Por otra parte, cabe destacar que la definición de Sartori no pretende explicar globalmente el fenómeno partidario. Su definición se inscribe, más bien, dentro de lo que se conoce bajo la doctrina partidaria como una definición minimalista. Este tipo de definiciones tienen como propósito primordial, *despejar la incertidumbre respecto a lo que debe quedar incluido o bien deber ser excluido del conjunto de los partidos políticos.*¹⁰³

Cabe señalar que para delimitar, cuales entidades consideramos que sí son partidos políticos verdaderos, no es suficiente contar con una definición minimalista. Es menester complementar nuestro marco de elementos esenciales afinando el concepto primario que nos da una definición

¹⁰¹ Sartori, Giovanni, *Parties and...op. cit.*, England, Cambridge University Press p. 63.

¹⁰² *Ibidem*, p. 64.

¹⁰³ *Ídem*.

minimalista, con el apoyo de las características esenciales que debe reunir un partido político.¹⁰⁴

De esta manera, la doctrina contemporánea imperante¹⁰⁵ ha considerado que las características esenciales de un partido político son:

1. Una *organización durable*, por lo que quedan excluidos “los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector”,¹⁰⁶

2. Una *organización estructuralmente completa*. Esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencia claramente establecido;

3. Una *voluntad deliberada de ejercer directamente el poder*, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que solo buscan influir en el poder;

4. Una *voluntad de buscar el apoyo popular*, lo que excluye a los clubes políticos; y

5. En particular se debe añadir, que debe de haber una *independencia orgánica y funcional* de los partidos respecto del propio Estado.

Ahora bien, si se cotejan la definición de Sartori y las características esenciales de un partido político, arriba citadas, con cualquier grupo político, se podrá determinar con cierto rigor científico, si ese grupo político es o no tipificable como un auténtico partido político. La anterior prueba de “cotejo” nos será de gran utilidad para determinar el origen de los partidos políticos, así como para detectar y eventualmente descartar del proceso electoral formal a aquellos grupos políticos de utilería o “partidos fachada” que dañan gravemente la imagen de las instituciones político-electorales y lo que es más peligros que contribuyen a la generación de un escepticismo de tinte regresivo en el proceso de democratización real del país al dilapidarse vergonzosamente

¹⁰⁴Carrillo, I, “*Reformas electorales y reforma política*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, p. 49.

¹⁰⁵ *Ídem*.

¹⁰⁶ *Ídem*.

recursos públicos en injustificables “empresas” personales o familiares. Nos parece que es imprescindible el realizar un análisis conceptual de los partidos políticos y así poder ubicar el papel de estos frente a la ética que debe ser observada por el legislador.

CAPÍTULO SEGUNDO

HISTORIA DE LA ÉTICA POLÍTICA Y ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE MORELOS

SUMARIO. II. Introducción II.1 La ética política desde la perspectiva de los pensadores antiguos II.2 De la historia y funcionamiento del Poder Legislativo en México II.2.1 Sistema unicameral II.2.2 Sistema bicameral II.2.3 Congreso de la Unión II.2.4 Cámara de Diputados II.2.5 Cámara de Senadores II.2.6 Requisitos para ser Diputados y Senadores II.3 Creación del Estado de Morelos II.3.1 Primer Gobierno Constitucional II.3.2 Evolución histórica del Poder Legislativo del Estado de Morelos

II. Introducción

El presente capítulo aborda la historia de la ética política en términos de los pensadores antiguos y el impacto que ha tenido en diferentes aspectos y áreas de la sociedad.

Asimismo los antecedentes históricos del poder legislativo en México, que, los diversos sistemas por los que se rige el poder legislativo, la conformación del congreso de la unión así como la cámara de diputados y de senadores, los requisitos que se deben cubrir para ostentar el cargo de diputados y senadores; la creación del estado de Morelos y la evolución histórica del poder legislativo en el estado de Morelos.

II.1 La ética política desde la perspectiva de los pensadores antiguos

Filósofos como Platón proponen que un Estado debe ser basado esencialmente en la ética y la condición del hombre como un ser que solo puede vivir en una sociedad organizada, que para los griegos estaba representada por la Ciudad Estado.

Según el pensamiento platónico, ningún ser humano puede tener una vida normal si se mantiene aislado, dado que el hombre es un ser social; no como integrante de un rebaño sino como ciudadano activo, dispuesto a respetar y aceptar a la sociedad en que vive como un hecho inevitable.¹⁰⁷

Por esta razón, la preocupación de Platón era determinar cuál debería ser la verdadera naturaleza del Estado y su genuina función. Para este autor, la moral y los principios de justicia deben ser los mismos, tanto para el ciudadano como para el Estado, de manera que sirvan para hacer felices a todos ; a este filósofo no le interesaba dedicarse a estudiar un gobierno en particular, sino que su interés se centraba en lo que deberían ser todos los Estados en general. Por tal, en su libro: “La República” trata de proponer un Estado ideal, como un modelo que todos los estados deberían imitar. Él estaba convencido que todo gobernante de un Estado ideal debe saber en qué consiste el arte de gobernar y qué es lo que debe hacer, porque si no lo sabe, o no tiene la habilidad para ejercer eficazmente esa función, puede hundir tanto al Estado como a sus ciudadanos.¹⁰⁸

Platón sabía por experiencia que los Estados que había conocido distaban mucho de ser perfectos; y su decepción lo llevó a ignorar la política imperante y a dedicarse a imaginar la mejor forma de gobierno posible para que los ciudadanos que confiaran en él pudieran ser más felices.

Él había vivido la desventura de la oligarquía y posteriormente, con la democracia, en la que había depositado todas sus esperanzas, se volvió a desilusionar debido a la confusión existente en el poder y los vaivenes de la vida pública.

Comprendió, que los Estados, estaban todos mal gobernados, que sus leyes eran irremediabiles y que todo dependía de la buena o mala suerte.

¹⁰⁷ Colección Grandes Pensadores, *Sócrates y Platón, Vida, Pensamiento y Obra*, Madrid, España Planeta, 2007. P. 37-39.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 37-39.

En la República de Platón es el ejemplo paradigmático de la influencia e interdependencia entre ética y política en la mentalidad griega. Como hasta aquí lo hemos visto ambas disciplinas son concebidas como partes de una única "ciencia del hombre".

La justificación ética de las costumbres humanas y la justicia de la organización social dependen, según se explica en *La República*, del conocimiento del *bien*.¹⁰⁹ La plasmación del bien en la vida individual o en la vida social sólo es posible, respectivamente, si la razón domina el alma humana y los filósofos gobiernan el Estado; por tanto, el Estado no debe escapar a su principal función del bien, en la obra de Platón se desarrolla un paralelismo entre el alma humana y la organización social, frente a la idea moderna de que la virtud moral es decir la felicidad, es un fin individual, mientras el Estado ha de limitarse a hacerla posible asegurando los medios materiales para alcanzarla, Platón considera que el Estado tiene como uno de sus fines, si no, el principal, el perfeccionamiento de sus miembros en cuanto hombres, y esto no es posible sin la virtud. El estado debe ser, por así decir: "la condición de la salud de las almas".

El Estado debe ser presentado casi como una institución educativa, encaminada a la felicidad sólo indirectamente, a través de la virtud. Siguiendo con la analogía que preside su diálogo, él considera que el Estado no debe diferenciarse del alma en lo concerniente a sus fines: el fin de ambos es realizar la idea del bien y la justicia.¹¹⁰

Desde una perspectiva moderna es fácil deslizarse hacia la conclusión de que esa pretendida identidad y definición, significa realmente el cumplimiento de una "justicia individual" para cada ser humano, y una "justicia social" para el Estado; pero, esto no fue así para la mentalidad griega, para aquella concepción, según la cual, el hombre no se comprende, sino inscrito en la sociedad, la justicia individual y la justicia política se deben mutua

¹⁰⁹ Platón, *La República o el Estado*, Madrid, España, 2006. Mestas Ediciones. P.89.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 124.

necesidad; sólo la *polis* justa realiza en el alma humana su ideal de virtud por lo que esta estrecha vinculación entre desarrollo personal y organización política es lo que lleva a Jaeger a escribir que: “*La República*” que es uno de los más bellos libros sobre educación, ya que en él, el Estado aparece como potencia educativa al servicio de la idea del bien, mediante su racionalización; y su finalidad es la salvación de las almas”.¹¹¹

El pensamiento platónico, tal como es expuesto en *La República*, no permite la escisión entre moral y política. El problema moral es un problema político: el hombre llamado a cumplir el mandato de la justicia sólo podrá hacerlo si el medio social es el adecuado y si cumple cabalmente su cometido en la sociedad. Aunque también se puede decir que la política está al servicio de la moral, en el sentido de que las condiciones que Platón impone a la república y su caracterización de la estructura política están al servicio de la idea del Bien. En un sentido profundo, la política es concebida como auxiliar de la moral, su consecuencia y su coronamiento.

La conexión ética-política tiene su origen en la propia antropología platónica. Platón distingue tres "almas" o regiones del alma; de ellas, sólo el alma superior o racional tiene capacidad para conocer el bien, por eso el alma racional ha de gobernar a las inferiores. Pero el alma superior *necesita* de las almas inferiores y del cuerpo, ya que *es* un alma encarnada. Y como las necesidades del cuerpo y de las almas inferiores sólo pueden ser satisfechas en comunidad mediante la cooperación, el alma superior necesita, para conseguir su fin, una organización política racional que responda adecuadamente a su objetivo, ya que, como Platón sugiere: “La organización social es la que forma a los hombres: si es buena los hace buenos; si es mala, los hace malos”.

En síntesis el pensamiento político de Platón es que la política se basa en la forma racional, ideal de un Estado que sea trasunto del hombre en su

¹¹¹ Jaeger, H. *Tiempo de Castigo*, Toledo, España, Colección Reno Ediciones, 1966, p. 194.

estructura y fines es la única que promueve la realización personal pero en comunidad de la virtud; la virtud sólo se realiza completamente bajo el manto de tal organización política.

Así, en la *Ética a Nicómaco*, cuando se plantea el problema del conocimiento moral, Aristóteles dice que el saber más importante para alcanzar una vida feliz es la política, pues ella se sirve del saber de las demás ciencias y prescribe qué se debe hacer y qué se debe evitar, el fin de ella incluirá los fines de las otras ciencias, de modo que constituirá el bien del hombre. Pues aunque el bien del individuo y el de la ciudad sean el mismo, es evidente que es mucho más grande y perfecto salvaguardar el de la ciudad, porque procurar el bien de una persona es algo deseable, pero es más hermoso y divino conseguirlo para un pueblo.¹¹²

Ahora bien, la identificación aristotélica del bien con la felicidad o *eudaimonía* no logra aclarar cuál es el contenido de ese bien supremo, objeto de la ética.

Los compromisos intersubjetivos del *logos* en tanto que el diálogo amplía el horizonte de la razón, pero también exige sumisión a reglas y concesiones al otro, son la raíz de la moralidad; en efecto, como la felicidad está condicionada a la virtud en la *polis* que es el medio de alcanzarla, y en tanto la *polis* puede entenderse como una comunidad en diálogo, resulta que el fin moral pasa por la aceptación de las reglas políticas de convivencia y por el ejercicio de la virtud ciudadana.¹¹³

La idea que inspira el pensamiento político de Aristóteles es que “*el que no puede vivir en sociedad o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios*”.¹¹⁴ La misma comprensión, el mismo concepto de "hombre" incluye la necesidad y la voluntad de la vida social. La ciudad se ve como constituyente de la esencia

¹¹² Fernández Aguado, Javier, *Ética a Nicómaco*, México, D.F. Lid, 2009. p. 96.

¹¹³ *Ibidem*, p. 108.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

de lo humano. Por otro lado, Aristóteles reconoce, también en la *Política*, que el establecimiento de la organización política fue el mayor de los bienes, puesto que permite a los hombres desarrollar el sentido de la justificación y encaminarlos hacia la perfección.

En el caso del Poder Legislativo, que se contempla como una organización política, en el cual los legisladores deben encaminar arduamente a desarrollar políticas sanas que encaminen a la sociedad a la felicidad y a la perfección, lo cual implicaría la renuncia de la libertad individual para dar paso a la integridad, felicidad y paz social.

Aristóteles se mantiene en el mismo paradigma que Platón, presidido por la intuición de que la dimensión moral del hombre es inseparable de su dimensión política y por el convencimiento de que el fin del individuo sólo puede ser pensado en el marco de la comunidad; Sin embargo, la diferencia existe.

El estagirita, ha concretado el bien: ahora habla de la felicidad; ha condescendido a señalar bienes mediatos o de segundo orden y a admitirlos también como objetivos de una acción moral, y estos bienes mediatos tienen sobre todo un valor político; y, la mayor diferencia, Aristóteles no diseña exactamente una república ideal en la que únicamente pudiera alcanzarse la felicidad, sino que admite que pueda realizarse bajo varias formas políticas aunque no se abstiene de proclamar cuál sería más deseable y cuál más factible. La importancia de la comunidad es tan grande, que la forma política que adopte pasa a un segundo plano.

Sin embargo, es posible que en esta conclusión esté ya el germen de lo que serán las escuelas helenísticas¹¹⁵. Si lo que importa es la comunidad como tal y no su gobierno, cabe buscar la felicidad lejos de los asuntos

¹¹⁵ El período helenístico abarca desde la muerte de Alejandro Magno (323 a.C.) hasta la invasión de Macedonia por los romanos (148 a.C.). Las ciudades griegas pierden su independencia y Atenas su hegemonía comercial, política y en menor medida la cultural. A las ciudades-Estado suceden las monarquías helenísticas. Hay una situación continua de inestabilidad política. Se acentúan las diferencias entre clases sociales.

"políticos", en la vida privada, mediante la conformidad con ciertos principios generales racionales o simplemente mediante el cálculo prudencial. Estoicos¹¹⁶ y epicúreos¹¹⁷ iniciaron un lento camino de escisión entre moral y política que no habría sido comprendido por Platón o Aristóteles, pero que habría de triunfar sobre el sentido comunitario de los grandes maestros griegos.

La separación entre ética y política en el periodo helenístico. La expedición, y fracaso, de Alejandro Magno¹¹⁸ con sus ejércitos, desde el 334 al 323 a. C., marcó el punto final de la era clásica y el inicio de una nueva era: el periodo helenístico. La consecuencia más relevante de esta revolución alejandrina fue el hundimiento de la importancia cultural, social y política de la *Polis* ateniense. Alejandro soñaba con una monarquía universal, de origen divino; de esta forma asestó un golpe de muerte a la concepción de la ciudad-estado. Sin embargo, a causa de su prematura muerte (323), Alejandro no logró su propósito. Tras su muerte surgen nuevos reinos: Egipto, Siria, Macedonia y Pérgamo.¹¹⁹

Quedaba así arruinado el valor fundamental de la vida política y ética de la Grecia clásica, que era el punto de referencia de la actuación moral y que Platón en su *República* y Aristóteles en su *Política* habían elaborado teóricamente e incluso redificado, convirtiendo la *Polis* en la forma concreta de un supuesto estado ideal y perfecto. Pese a todo, al hundimiento de la idea de

¹¹⁶ **El estoicismo fue fundado por Zenón de Citio y debe ese nombre al lugar en el que su fundador comenzó a enseñar su filosofía (*Stoa – pórtico*). Los estoicos se caracterizaban por su materialismo, su teodicea y por su rechazo de las pasiones y deseos.**

¹¹⁷ La escuela epicúrea debe su nombre a su fundador, Epicuro, quien nació en Samos (342 a. C). Epicuro estuvo muy influenciado por la filosofía de Demócrito, de ahí que él afirmara que todo está compuesto por átomos; incluso el alma. Por esta misma razón sostenía que no tenía sentido temerle a la muerte, ya que ésta es simplemente la completa extinción del ser.

¹¹⁸ Rey de Macedonia cuyas conquistas y extraordinarias dotes militares le permitieron forjar; en menos de diez años un imperio que se extendía desde Grecia y Egipto hasta la India, iniciándose así el llamado periodo helenístico (siglos IV-I a. c.) de la antigüedad.

¹¹⁹ Navarro, Francisco Javier, *Alejandro Magno, Héroe, Líder y Conquistador*, Madrid España, Rialp, 2013. p. 47.

la ciudad estado no le siguió el surgimiento de otros organismos políticos dotados de nueva fuerza moral, capaces de originar nuevos ideales.

Las monarquías helénicas que resultaron de las cenizas de Alejandro fueron instituciones débiles, inestables e incapaces de constituir un punto de referencia para la vida moral de los hombres. Éstos, de ciudadanos, pasaron a ser súbditos; los administradores de la cosa pública se convirtieron en funcionarios y los soldados defensores de la ciudad se convirtieron en mercenarios. Surge así una nueva noción de hombre, que asume ante el Estado una actitud de desinterés e incluso de hostilidad.¹²⁰

En el año 146 a. c. Grecia perdió su libertad, al convertirse en una ciudad del Imperio Romano. El pensamiento griego, al no tener una alternativa adecuada a la *Polis*, se replegó en el ideal del cosmo-politismo, considerando al mundo entero como si fuera una enorme ciudad, en la que tienen cabida no sólo los hombres, sino también los dioses. De este modo, el hombre helénico se ve obligado a buscar una nueva identidad. Esta identidad será el *individuo*. Las nuevas formas políticas, en las que el poder es poseído por uno solo o por unos pocos, conceden cada vez más a cada individuo la posibilidad de forjar a su modo la propia vida y la propia personalidad moral. Como resultado de la separación entre el hombre y el ciudadano, surgió la separación entre la ética y la política.¹²¹

Para Maquiavelo, el Estado *es la unidad de un país bajo una república o príncipe. El objetivo del príncipe es la grandeza y poder del estado y la seguridad de sus súbditos pero no necesariamente su felicidad. La virtud del príncipe estará al servicio de este objetivo único y, para ello, ha de incluir, si es necesaria, la crueldad, la astucia y la fuerza.*¹²²

La *razón de Estado* justifica cualquier acción, aunque ésta contradiga las recomendaciones de la *recta razón* que aconseja a cada individuo el

¹²⁰ *Ibidem*, p. 37.

¹²¹ *Ibidem*, p. 37.

¹²² García López, Jorge, *El Príncipe de Maquiavelo*, México, D. F., Síntesis, 2004, p. 68.

camino hacia la virtud y la felicidad. No obstante, no es correcto afirmar que la razón de estado sea inmoral. La razón de Estado se justifica porque se dirige a un proyecto colectivo: el bien de la nación. Si la nación advierte que el príncipe se ha convertido en un tirano, es legítima la rebelión.¹²³

Lo destacable de la obra de Maquiavelo, aparte de lo evidente, es que la relación entre el hombre y la comunidad no tiene el más remoto parecido con aquella que se reflejaba en los textos de Platón y Aristóteles. El ciudadano es ahora súbdito. Más que miembro de una comunidad, es un elemento en el conjunto del Estado; este contexto de la antigüedad no está muy alejado de la realidad que vivimos con todas las mezquindades que se viven al interior del Poder Legislativo que debiera encargarse de preservar las garantías sociales mediante la creación de leyes en beneficio de la sociedad y que sin embargo, nada garantiza que dichas normas se sujetaran a las más mínimas prerrogativas éticas indispensables, ya que si bien es cierto, la política ha dejado de estar al servicio de la sociedad para solo perseguir fines de carácter individual o de unos cuantos

Aunque formalmente cada individuo forma parte del Estado, la realidad parece evidenciar que el individuo está en el estado como quien entra en una casa ajena. Por otro lado, el estado no tiene ya una función hacia el cuidado de los ciudadanos, ha permeado indiscriminadamente la voluntariedad inconsciente de quienes ostentan el poder haciendo de los ciudadanos, súbditos o mejor dicho esclavos de los disparates legislativos.

Maquiavelo consideraba a la acción política como muy superior a la reflexión y, si buena y digna era la tarea que correspondía a los pensadores políticos, mucho más apasionante y noble era la de aquellos que dedicaban su vida a la realización de ese bien que los primeros enseñaban a poner en práctica.

¹²³ *Ídem.*

Pero esa sublime tarea tiene también sus exigencias, que básicamente se resumen en subordinarlo todo a aquella que es su meta única y suprema, que no puede ser otra más que la fundación, conservación y defensa del Estado. El legislador sabe que ese supremo ideal se funda en buenas leyes y en buenas costumbres, pero conoce igualmente que en su quehacer como hombre de Estado, si quiere alcanzar sus más altos propósitos, necesita recurrir a una serie de acciones que son moralmente malas o que al menos como tales son consideradas.

Dice que el gobernante no debe ceder ante esos abismos morales que supone recurrir a armas tales como la mentira, el engaño, la crueldad o el crimen. El representante social debe tener claro aquellos que son sus deberes fundamentales y la defensa del Estado debe constituir para él, el valor supremo y, en consecuencia, en todo momento deberá anteponer el bien común al privado, no dudando en amar a la patria más que a la propia alma.

Deberá, siempre que pueda, apoyarse en aquellos principios morales que son compatibles con la defensa del Estado y que se orientan a ese fin, el comportamiento moral son la mejor política, para conservar al Estado. Por eso necesita tener un ánimo dispuesto no moverse según lo exigen los vientos y las variaciones de la fortuna, y a no alejarse del bien

Al contrario, creyó que no se podía valorar como justo todo aquello que el Estado considerase útil o necesario para su propia conservación, pues los principios morales que están en la base de la vida civil son válidos en toda forma de vida en sociedad.

Como dice Maquiavelo son las consideraciones prácticas, tanto sociales como políticas, las que únicamente debe tener en cuenta el gobernante y, una vez hecho el análisis de la realidad objetiva y de acuerdo con las circunstancias, deberá decidir lo que hacer en cada caso. Es preciso recordar que Maquiavelo no acepta ni legitima la violencia como norma del obrar político, sino sólo en casos extraordinarios y en orden, no al mantenimiento del poder por parte del gobernante, sino en orden al bienestar

de todos; tal pareciera que en la actualidad la violencia, la corrupción y lo vicios legislativos son una norma de obrar político y la moral, la ética, el bien hacer y el bien actuar sea sumen solo en casos extraordinarios.

II.2 De la historia y funcionamiento del Poder Legislativo en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denomina Poder Legislativo Federal al órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresadas e implícitas.

Históricamente, el Poder Legislativo ha sido regulado constantemente en las Constituciones de México, así, la primera Constitución del México Independiente, fue la Constitución de 1824, además de las Constituciones Mexicanas del siglo XIX, incluso las Centralistas y la Original Constitución Federal de 1857 que establecía el unicamarismo, pero que en 1874 se reformó para regresar al sistema de dos cámaras.

Las variantes del Órgano Legislativo, registradas por el Constitucionalismo Mexicano, se refieren a su composición que puede ser explicada conforme a los sistemas unicameral y bicameral.

II.2.1 Sistema unicameral

Sánchez Bringas, menciona “...*en este sistema el Órgano Legislativo se compone con una sola cámara que representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación*”¹²⁴. Explica que la existencia de una cámara hace que el proceso legislativo se realice con mayor facilidad y, consecuentemente, propicia que la producción de leyes sea más expedita. Sin embargo, presenta, un riesgo, es decir, que la misma agilidad de la asamblea

¹²⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 10 a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 412.

provoque que sus decisiones puedan ser precipitadas; así también se ha manifestado cierta impulsividad y, en ocasiones, la tendencia de obstaculizar las actividades del Órgano Ejecutivo.

En México, registran en este sistema los siguientes Órganos Legislativos: las Cortes compuestas por los Diputados de la Nación, en el artículo 27 de la Constitución de Cádiz, de 1812; el Congreso de Diputados creado en el artículo 48 del Decreto Constitucional de Apatzingán; la Junta nacional instituyente determinada en el artículo 25 del Reglamento provisional del Imperio Mexicano, de 1823; y la Asamblea de Diputados establecida en el artículo 51 de la Constitución de 1857, que permaneció unicamaral hasta 1874, cuando se restableció el Senado de la República.

En la actualidad, en México este sistema opera en la hoy Ciudad de México y en los Órganos Legislativos de las entidades federativas.

II.2.2 Sistema bicameral

El sistema Bicameral nació en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales, en dos cuerpos distintos. Cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes proletariados; y la Cámara Baja o de los Comunes representaban al pueblo.¹²⁵

Siglos más tarde, el pueblo norteamericano, heredó del pueblo inglés la creación del Derecho sin sujeción a fórmulas preconcebidas, y aplicó el sistema bicamarista con fines diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo, y al Senado la de los Estados.

¹²⁵ Francisco, Juárez, Derecho Constitucional II, Red Tercer Milenio S.C., Estado de México, 2012, p. 38, Consultado en: https://bibliotecavirtualceug.files.wordpress.com/2017/06/derecho_constitucional_ii.pdf.

Las respectivas realizaciones del bicammarismo en Inglaterra y en Estados Unidos fueron producto de los hechos, no de las doctrinas. Pero más tarde, los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones del sistema. La principal, consiste en dar a una de las dos Cámaras la representación de los diferentes sectores económicos del país (industriales, agricultores, obreros, etc.), y reservar para la otra, la clásica representación popular que siempre ha ostentado. Este sistema se implantó en Australia, pero no ha dado los resultados que se esperaban.

El sistema bicameral tiene ventajas propias, no importando los fines que se persigan:

a) Al dividir el Poder Legislativo, éste se debilita, lo que favorece la existencia de un equilibrio entre este Poder y el Ejecutivo.

b) Al existir dos cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el Ejecutivo entre en conflicto con la otra.

c) Al existir dos cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por ello, más mediato, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.¹²⁶

En México, la Constitución de 1824 consagró el bicammarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La Elección de los primeros se hacía por los ciudadanos, y la de los segundos por las legislaturas de los Estados (arts. 8 y 25).

La Constitución Centralista de 1936 conservó el bicammarismo, pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados, que habían dejado de existir. No obstante, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, sino que se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por la elección indirecta de sus miembros, que debían hacer la

¹²⁶ G Colín, Sistema Bicameral, mexico.leyderecho.org. 03, 2018, Consultado en: <https://mexico.leyderecho.org/sistema-bicameral/>.

Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia (Ley III, art.8); se exigían como requisitos para ser Senador de la ciudadanía mexicana , la edad mínima de treinta y cinco años, y un capital físico o moral que produjera anualmente no menos de dos mil quinientos pesos (Ley III, art.12), no podían ser Senadores los altos funcionarios que enumeraba el artículo 13 de esa misma Ley.

II.2.3 Congreso de la Unión

Constitucionalmente, el órgano Legislativo de la Federación reside en un Congreso General; la doctrina y algunos autores como Enrique Sánchez Bringas e Ignacio Burgoa Orihuela, le han dado diversas denominaciones, tales como: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso General de la República, Congreso de la Unión, Congreso Federal y Congreso de la Federación.

Por su parte, el artículo 50º de la Constitución declara: “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”¹²⁷ Es decir, que de acuerdo a su composición puede ser explicada conforme al sistema de dos cámaras o bicameral.

II.2.4 Cámara de Diputados

El artículo, 51º de la Constitución por su parte declara que la Cámara de Diputados “se compone de representantes de la nación”,¹²⁸ es decir, según esta disposición, los Diputados son representantes del pueblo y no solamente del distrito uninominal que los eligió. Sin embargo, en la práctica, es fácil

¹²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. artículo 51.

¹²⁸ *Ibidem*, artículo 51.

concluir que cuando en la Cámara se discuten asuntos de interés nacional, efectivamente los diputados actúan como representantes de toda la nación; pero cuando se discuten asuntos particulares del distrito o entidad federativa que los eligió, como es lógico, actúan como representantes de ese distrito o entidad federativa.

De conformidad con el mismo artículo 51º, la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años, y existe por cada Diputado Propietario, un suplente.

Con base en el artículo 52º constitucional,¹²⁹ se puede afirmar que la Cámara de Diputados se integra por quinientos representantes de la nación (Diputados), de los cuales, trescientos son electos mediante el principio de votación de mayoría relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.¹³⁰ A los primeros, se les identifica como *Diputados de Mayoría Relativa*, y a los segundos como *Diputados de Representación Proporcional*. Las diferencias entre uno y otro, en la forma de su designación, no refleja nada en relación a la investidura y desempeño de sus atribuciones, porque ambos tipos tienen las mismas facultades y obligaciones como miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ahora bien, en relación a la elección de los trescientos Diputados de Mayoría Relativa, se requiere dividir el territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales, porque en ellos se disputa un solo cargo de Diputado Federal: “La demarcación territorial de esos distritos se obtiene de

¹²⁹ Artículo 52º. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

¹³⁰ *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo II, Sección I, art. 52, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

dividir 42 equilibradamente la población total del país entre el número de distritos, debiendo considerar el último censo general de población, sin que la representación de la población de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.¹³¹

Respecto a la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, ésta se desarrolla a través del sistema de listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divida el territorio nacional, de acuerdo con el artículo 53¹³², párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, Sánchez Bringas comenta “cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o escaños en cada circunscripción”.¹³³

Las bases que rigen la elección de los doscientos Diputados de representación proporcional se encuentran establecidas en el artículo 54¹³⁴ Constitucional.

¹³¹ *Ibidem*, artículo 53, párrafo 1.

¹³² Artículo 53.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

¹³³ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, p.415.

¹³⁴ Artículo 54.

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

II.2.5 Cámara de Senadores

La doctrina ha denominado a la Cámara de Senadores como *Senado de la República* o *Cámara de los Estados*. Esta Cámara se explica en la estructura del Estado Federal e impone a sus integrantes la representación de los intereses de las entidades federativas, y no de la población como atribuciones constitucionales. Por ello, a cada uno de los Estados, se les otorga el mismo número de Senadores, a pesar de sus diferencias en relación a la existencia territorial, poderío económico y número de habitantes.

De conformidad con el artículo 56¹³⁵ Constitucional se establece que la Cámara de Senadores se compondrá de 128 integrantes, cuatro por cada entidad federativa y la hoy ciudad de México, de los cuales, dos serán electos por el principio de mayoría relativa o en elección directa, y uno será asignado a la primera minoría, es decir, al candidato del partido político que hubiese obtenido el segundo lugar en la votación de que se trate.¹³⁶

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

¹³⁵ Artículo 56.

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

¹³⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo II, Sección I, art. 56, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

El último párrafo del artículo señala que los senadores duran en su cargo seis años, periodo que comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión.

Para llevar a cabo dicha asignación, los partidos políticos que contiendan en una elección a Senadores al Congreso de la Unión, registrarán en cada uno de los Estados, una lista con dos fórmulas de candidatos; cada fórmula se integrará con un candidato a Senador propietario y un suplente. De esta forma, obtienen la victoria las dos fórmulas que alcanzaran mayor cantidad de votos y el partido político que logra la mayor votación sin haber triunfado, en una de esas fórmulas se beneficia con el tercer Senador propietario y su suplente. “La asignación sin embargo, no se hace caprichosamente ya que corresponderá a la fórmula de candidatos que encabece la lista presentada por el partido político que represente la primera minoría”,¹³⁷

Asimismo, explica que de acuerdo con la reforma constitucional del 23 de agosto de 1996:

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos aplicando el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende la totalidad del territorio nacional. Es decir, para competir por los treinta y dos escaños del Senado de la República que restan después de haber aplicado las reglas de los dos Senadores electos por el sistema de mayoría y del tercer Senador que se asigna a la primera minoría, en cada Estado, las treinta y dos curules restantes se distribuirán según la votación que se obtengan los partidos y de acuerdo con las listas candidatos que para estos efectos hubiesen registrado, en el entendido de que los candidatos propietarios y suplentes que los partidos políticos registren en esas listas, deben ser originarios o vecinos con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección,

¹³⁷ Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 421.

de las treinta y dos entidades federativas, con lo que se mantiene el principio de la representación constitucional que los Senadores tienen de cada entidad federativa, a pesar de que esos treinta y dos Senadores alcancen el triunfo de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de sus respectivos partidos, y no de la voluntad política de los ciudadanos de cada Estado ni del Distrito Federal.¹³⁸ Ahora Ciudad de México

II.2.6 Requisitos para ser Diputados y Senadores

El artículo 55° y 58° Constitucional determina los requisitos que deben satisfacer las personas que aspiran a ocupar el cargo de Diputado o Senador al Congreso de la Unión de acuerdo a los siguientes criterios:

Artículo 55°. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la

¹³⁸ *Ibidem*. Y véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y de la Ciudad de México, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o de la Ciudad de México, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.¹³⁹

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.¹⁴⁰

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el DOF el 28 de agosto de 2009. www.cddhcu.gob.mx; artículo 55. *Cfr.* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁴⁰ *Ibidem*, artículos 55 y 58.

De acuerdo con Felipe Tena Ramírez, la primera fracción consiste en que toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía, por eso el poder de ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo establece en términos generales, el artículo 35, fracción II de la propia Constitución, y lo reitera respecto a los representantes populares la fracción I del artículo en análisis.

La ciudadanía supone según el artículo 34, “la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir”¹⁴¹. “La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización”¹⁴², de acuerdo con el artículo 30. Así, el ciudadano debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por naturalización.

Ahora bien, para ser Diputado o Senador no basta con cumplir los requisitos indispensables de la ciudadanía, es decir, no basta ser mexicano, sino que es preciso ser mexicano por nacimiento. Al respecto Sánchez Bringas, menciona lo siguiente:

Continúa el debate sobre la conveniencia de que se mantenga este requisito para éste y otros cargos de elección ciudadana. Desde la consumación de la Independencia se polarizaron las posiciones sobre este tema y así se ha mantenido, con argumentos válidos de quienes consideran que solamente los mexicanos por nacimiento deben ocupar los cargos de elección ciudadana y de los que sostienen que los mexicanos por naturalización deben de acceder a los cargos.¹⁴³

El país ha tenido experiencias desagradables de mexicanos por nacimiento y también de extranjeros naturalizados que en el servicio público han afectado severamente a la nación; asimismo, se registran hechos de mexicanos naturalizados que han prestado eminentes servicios al país. Sigue diciendo que nos referiremos a un solo ejemplo de este último caso: uno de

¹⁴¹ *Ibidem*, artículo 34.

¹⁴² *Ibidem*, artículo 30.

¹⁴³ Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 417 y 418..

los doscientos dieciocho Diputados que integraron el Congreso constituyente de Querétaro, de 1916 - 1917, Rubén Martí, que nació en la República de Cuba y fue trasladado en su infancia al Estado de Veracruz, donde destacó por su talento y patriotismo; por ello formó parte del Congreso que creó la Constitución vigente.

Cuando el Congreso debatió y aprobó el requisito que se examina, el diputado Martí que desde luego estuvo en contra de que se exigiera la calidad de mexicano por nacimiento para ser diputado, presentó su renuncia en una memorable carta, manifestando su desacuerdo con el sentido de la decisión pero aceptándola; además patentizó su reconocimiento al Congreso Constituyente y su convicción por México.”¹⁴⁴

El segundo requisito consiste tener veintiún años cumplidos el día de la elección, es decir, no basta tener dieciocho años, sino que es necesario tener como mínimo veintiún años para ser Diputado y veinticinco para ser Senador, según lo disponen los artículos 55, fracción II y 58 de la Constitución. Al referirse a este requisito, Felipe Tena Ramírez, argumenta que:

Nada tiene de extraño que se exija una edad mayor de dieciocho años para ser Diputado o Senador, pues las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las de simple ciudadano; respecto a la diferencia de edades entre el Diputado y el Senador, débese a que se requiere hacer del Senado un cuerpo equilibrador que refrene a la otra cámara, lo que se consigue por la mayor edad de sus miembros, que es garantía tanto de ponderación y ecuanimidad, cuanto por el caso número de los mismo, que debilita el espíritu colectivo, propenso siempre de exageración.¹⁴⁵

En cuanto al requisito contenido en la fracción III, Felipe Tena Ramírez, al citar a Lanz Duret, argumenta que: “*encuentra un inconveniente a dicho requisito, porque los Diputados y Senadores no representan los intereses*

¹⁴⁴ *Ídem.*

¹⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, p. 276.

particulares de cada región ni en las cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales” ¹⁴⁶

Afirma Lanz Duret que son exactas las dos afirmaciones anteriores, aunque al respecto de la segunda es importante advertir que, aunque no con el carácter estrictamente local, puedan ventilarse en las cámaras cuestiones que corresponden directamente a regiones determinadas del país, por ejemplo, querrela de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los Poderes de un Estado, y para cuya resolución sería conveniente que los representantes elegidos por la región afectada estuvieran especialmente preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado.

Pero la razón fundamental, según Tena Ramírez, por lo que debe subsistir la fracción III, consiste en que es la población electoral la que debe conocer al candidato. Aunque el Diputado o Senador representa a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distritos electorales uninominales o por cada entidad federativa. Lo menos que puede pedirse es que la población del Estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va a designar como representante de la nación; esa posibilidad se alcanza con el requisito de nacimiento o el de vecindad del candidato.¹⁴⁷

Las fracciones IV y V, del artículo 55 se refieren a la imparcialidad en la elección. Los requisitos que fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los supuestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

La fracción VI, exige que los aspirantes a diputados y senadores al Congreso de la Unión que no sean ministros de algún culto religioso. De acuerdo con el artículo 130º Constitucional, los ciudadanos que se consagren al ministerio de algún culto religioso están imposibilitados para ocupar cargos públicos. Esta situación se revela, en la historia de México y desde luego, tiene como objetivo “evitar que las asociaciones religiosas ejerzan su poder en el

¹⁴⁶ *Ibidem.*

¹⁴⁷ *Ídem*, p. 48.

servicio público y que sus ministros influyan en la ciudadanía utilizando los valores religiosos para obtener resultados electorales compatibles con sus intereses”.¹⁴⁸

II.3 Creación del Estado de Morelos

El 10 de noviembre de 1868 se dio lectura por segunda vez, a un proyecto en el cual se establecía la creación de un nuevo Estado, siendo aprobada finalmente la iniciativa mediante decreto publicado el 17 de abril de 1869. De este modo Morelos se convirtió en Estado de la Federación, y la porción del Estado de México que comprendía los distritos de: Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec, que habían formado el Tercer Distrito Militar, creado por el presidente Juárez el 7 de junio de 1862. Conforme al Decreto del Congreso, fue nombrado Gobernador provisional el general Pedro Baranda.¹⁴⁹

II.3.1 Primer Gobierno Constitucional

Celebradas las elecciones, la Primera Legislatura se instaló el 28 de julio de 1869 en la ciudad de Yautepec, denominándola desde entonces Yautepec de Zaragoza. Contendieron por el Gobierno del Estado Porfirio Díaz y Francisco Leyva. Triunfó este último en las elecciones del 14 de julio y tomó posesión en Yautepec como primer gobernador constitucional, el 15 de agosto. El 16 de noviembre la Legislatura declaró a Cuernavaca capital del Estado.

La primera Constitución del Estado fue firmada el 20 de julio de 1870 y proclamada en toda la entidad el 28 del mismo mes. Leyva creó el Instituto Literario y Científico del Estado de Morelos con estudios preparatorios de

¹⁴⁸ S, Bringas, *op, cit.* p.420.

¹⁴⁹ Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México. Estado de Morelos. INAFED.

agricultura y veterinaria; comercio y administración; artes y oficios; normal para profesores y derecho.

El 7 de diciembre de 1870 se reformó la Constitución, autorizando la reelección del Gobernador. Al morir el Presidente Juárez, el 18 de julio de 1872, Leyva se separó por breve tiempo del Ejecutivo y quedó como sustituto Luis Flores y Caso, durante cuya administración se creó la municipalidad de Oaxtepec, las Villas de Jojutla y Tetecala fueron elevadas a la categoría de ciudades. A pesar de la oposición de los hacendados, Leyva resultó electo para un segundo período.

En febrero de 1874, el presidente Lerdo de Tejada visitó el Estado e hizo una expedición a las grutas de Cacahuamilpa.

Fue el Gobierno del General Leyva esencialmente demócrata, sostuvo firmemente los derechos de los pueblos, definiéndolos contra la amenaza de los hacendados. Éstos no desaprovecharon cuanta oportunidad se les presentó para atacarlo y a la sombra de las leyes de desamortización, siguieron intensificando la extensión de sus propiedades.

El Gobierno siempre opuso resistencia a este proceder; pero no podía hacer sino lo que la ley le permitía. Fueron promulgadas casi todas las leyes que rigieron al Estado y se contaron actos de verdadero adelanto intelectual.¹⁵⁰

II.3.2 Evolución histórica del Poder Legislativo del Estado de Morelos

El Estado de Morelos es una de las 32 Entidades Federativas de México y se localiza al centro del territorio nacional. Colinda al norte con el Distrito Federal, al noreste y noroeste con el Estado de México, al sur con el Estado de Guerrero y al oriente con el Estado de Puebla.¹⁵¹

Resulta imprescindible mencionar al Emperador Maximiliano I quien al tomar posesión de la corona de México, el Presidente Benito Juárez tuvo que traslad

¹⁵⁰ Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México. Estado de Morelos. INAFED.

¹⁵¹ <http://www.congresomorelos.gob.mx/historia/>

ar la capital de la República a diferentes regiones. Para ese propósito dividió el territorio original del Estado de México en tres distritos militares: el actual Estado de México y los territorios que ahora comprenden el Estado de Hidalgo y Morelos.

Después del triunfo de los republicanos los nuevos distritos rehusaron reintegrarse y tras un año de deliberaciones el Presidente decidió elevarlos a la categoría de Estado. Uno de ellos, Morelos, rinde honor al sacerdote insurgente José María Morelos y Pavón.

Previamente, durante la época prehispánica, el territorio de Morelos había sido habitado por los Tlahuicas y durante la Revolución Mexicana se distinguió por ser la sede del ejército comandado por Emiliano Zapata.

El 15 de abril de 1869, quedó erigido el Estado de Morelos comprendido por los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec, que habían integrado el tercer distrito militar.

El Gobernador provisional, Pedro Baranda, ordenó convocar a una Legislatura con el doble carácter de Constituyente y Constitucional, que hizo uso de sus facultades para formar la primera Constitución Estatal.

La Legislatura fue instalada en Yautepec, puesto que Cuautla y Cuernavaca ya peleaban el derecho de ser la capital del nuevo Estado, por lo que Baranda se decidió por un lugar intermedio. El primer Congreso Constituyente Constitucional, se instaló en un pequeño teatro de Yautepec y dio su primer decreto el 30 de julio de 1869, al declarar Gobernador Constitucional al General Francisco Leyva.

Los integrantes de esa Primer Legislatura fueron Manuel Necochea por el Distrito I Cuernavaca, Cecilio A. Robelo Distrito II Cuernavaca, Juan de la Portilla Distrito IV Morelos (Cuautla), general Ignacio de la Peña y Barragán Distrito IV Cuautla (Cuautla) (suplido en 1970 por Manuel María González),

Francisco de Celis Distrito V Tlaquiltenango (Tetecala), Pedro Cuadra Distrito VI Tlaquiltenango, Ignacio de la Peña y Ruano Distrito VII Yautepec.¹⁵²

Fue en sesión secreta de la Cámara, el 17 de agosto de ese mismo año, cuando decidieron cambiar la capital a Cuernavaca, por lo que un día después de la toma de protesta del Gobernador, se trasladaron al viejo Palacio de Cortés, ahí ya se encontraba instalado el Ayuntamiento de Cuernavaca.

El Gobernador comisionó a los legisladores para que formularan la primera Constitución del Estado, y ésta fue aprobada, ya en la ciudad de Cuernavaca, por la II Legislatura el 20 de julio de 1870, promulgada por el Gobernador Leyva el día 28 del mismo mes, y publicada el 7 de diciembre de 1871.

De la II a la IV legislaturas (de 1871 a 1877) cambian y se agregan tres distritos: Distrito VIII Jantetelco, Distrito IX Tetecala y Distrito X Tlaquiltenango; para sufrir modificaciones de nueva cuenta en las legislaturas de 1878 a 1912 (de la VI a la XXII legislaturas) quedando integrada por nueve distritos.¹⁵³

La capital se trasladó de Cuernavaca a Cuautla, de 1874 a 1875 junto con la III Legislatura, hasta el 1 de enero de 1876, cuando los Poderes regresan a Cuernavaca, estando en funciones la Legislatura IV.

En abril de 1877 la V Legislatura entró en funciones y el día 20 nombra Gobernador Constitucional al Coronel Carlos Pacheco, que se retira al final del cuatrienio y es sustituido por el interino Carlos Quaglia, quien es declarado Gobernador Constitucional el 20 de septiembre de 1880.

La VII Legislatura, el 5 de diciembre de 1882 da una nueva Constitución Política al Estado.

En septiembre de 1896, la XV Legislatura entró en funciones y en octubre declara Gobernador Constitucional a Manuel Alarcón, en 1987

¹⁵² Wikipedia, Portal del Estado de Morelos, consultado en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Portal:Morelos>.

¹⁵³ Emma, Alemán, Morelos: Forjadores de un Estado, Ed. Por LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2017, p. 11, consultado en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/mor_for_edol.pdf.

reglamentó la libertad para portar armas en el Estado; y se hicieron las gestiones para la introducción del ferrocarril de México a Cuernavaca, el Congreso autoriza conceder a la compañía de ferrocarril los terrenos para la estación y los patios del mismo.

La XXII Legislatura se instaló el 12 de septiembre de 1910, cuando se inauguraba el mercado de Cuernavaca en el marco de la conmemoración del Centenario de nuestra Independencia.

A esta Legislatura le tocó vivir el estallamiento de la Revolución y sufrir las consecuencias de la misma, pues se convino desaparecer los Poderes en todos los Estados de la República, fue hasta el 13 de julio de 1912 cuando vuelve a ser instalada la XXII Legislatura, para terminar su periodo constitucional el 15 de septiembre de ese mismo año.

El 18 de abril de 1913 se produce en Morelos la Tercera Interrupción Constitucional que duraría 17 años. El General Juvencio Robles da “cuartelazo” a la Legislatura Local y al Gobernador interino Benito Tajonar, quien ocupaba el cargo como interino durante el asalto. Mientras, el gobierno federal también se enfrentaba a una lucha de dominios. En 1914 Victoriano Huerta da un decreto por el cual transforma al Estado de Morelos, en un territorio.

La Constitución de 1917 reconoce a Morelos su calidad de Estado. En estos 17 años se siguen una serie de gobernadores militares, gobernadores de distrito y después, gobernadores interinos. A partir de 1919 todos los gobernadores provisionales que nombró el Senado, fueron civiles de origen morelense, hasta 1930 en que se restablece el orden Constitucional en su Cuarto Periodo.

Hasta 1919, se sucedieron en el Gobierno del Estado Gobernadores militares, y es en este año cuando regresa a la cabeza del Poder Ejecutivo Benito Tajonar en medio del mismo clima de lucha. En 1926, ocupando Joaquín Rojas Hidalgo el cargo de Gobernador Provisional, convocó a

elecciones para nombrar Diputados y Gobernados, en un intento fallido por restablecer el orden constitucional.

No es sino hasta enero de 1930 se comenzó a hablar de restablecer el orden en el Estado. Nuevas elecciones se llevaron a cabo el 20 de abril de este año, luego de los 17 años en que Morelos vivió sustraído del orden constitucional. El evento se llevó a cabo sin mayores conflictos bajo la supervisión del Partido Socialista del Estado de Morelos.

Cuando el día 24 del mismo mes se contaron los votos que favorecieron a Vicente Estrada Cajigal, y se eligieron a los Diputados representes en el Congreso a: Agapito Albarrán, José Urban, Timoteo Montes de Oca, Jacinto Leyva, Juan Salazar, Refugio Bustamante y Jesús Gutiérrez. Fue el 4 de mayo de 1930 en el Palacio de Cortés que se instaló la XXIV Legislatura.

El 4 de mayo de 1930, en el Palacio de Cortés se instaló la XXIV Legislatura, en el periodo de Vicente Estrada Cajigal, como Gobernador Constitucional. El 24 de septiembre esta legislatura se erigió en Congreso Constituyente, para discutir y aprobar reformas a la Constitución producto de la Revolución Mexicana.

En el marco de la celebración del XX Aniversario de la Revolución Mexicana, el 20 de noviembre de 1930 tuvo especial significado para el Estado, porque en ese día fue promulgada la nueva Constitución del Estado de Morelos; Constitución que hasta el día de hoy nos rige. Desde entonces y a la fecha han pasado varias décadas y muchos Gobernadores, y cada reforma y modificaciones a la Constitución de 1930. La Ley Electoral de 1967 todavía dividía el Estado de Morelos en siete distritos electorales.

En 1974, la XXXIX Legislatura reformó la Constitución Local, estableciendo que el Congreso Estatal estaría integrado por un mínimo de nueve Diputados electos por mayoría y por Diputados de partido, cuando éstos obtengan un mínimo del 5% de la votación total del Estado en las elecciones.

En 1977 por una reforma presidencial, desapareció la figura del Diputado de partido y se generó la de Diputado de representación

proporcional. En 1979, durante el ejercicio de la XL Legislatura, se publica la nueva Ley Electoral, que modificó la de 1975, por medio de esta ley se dividió el Estado en 12 distritos electorales.

En las elecciones estatales para la XLI Legislatura la nueva forma de integrar al Poder Legislativo permitió que hubiera tres Diputados de partido diferente al Partido Revolucionario Institucional, cuya presencia en el Congreso había sido hegemónica hasta ese momento. Siendo así, la XLI Legislatura (1979-1982) estuvo integrada de la siguiente manera: por el Distrito I Cuernavaca Norte, Francisco Magdaleno; II Cuernavaca Sur, Gloria Aranda Ocampo; III Temixco, Vicente Peralta González; IV Miacatlán, Jesús Adame Giles; V Xochitepec, Onésimo Espín Glez; VI Jojutla, Francisco Perdomo Tejeda; VII Zacatepec, Fernando Preciado L.; VIII Yautepec, Fernando Bermudez L.; IX Cuautla, Alfonso Cerqueda M.; X Ciudad Ayala, Heriberto Gilbert Quiroz; XI Yecapixtla, Roberto Osorio Sosa; XII Jonacatepec, Guillermo Navarro Estrada; Representación Proporcional: José Espinoza Zúñiga (PAN), Rafael Giménez Valdes (PARM), Arturo Villareal Bustos (PPS). Las siguientes tres Legislaturas (Legislaturas XLII, XLIII y XLIV), hasta el periodo de 1988 a 1991 con la Legislatura XLIV, fueron conformadas por 12 diputados de mayoría y 3 de representación proporcional. Fue esta soberanía (la XLIV) la que reformó la Ley Electoral para elevar a seis el número de legisladores elegidos por representación proporcional.

La XLV Legislatura (1991-1994) fue integrada por 12 Diputados de mayoría, todos ellos del Revolucionario Institucional y 6 de representación proporcional. Para las elecciones de 1994, el número de distritos electorales creció a 15, y 10 para diputaciones de representación.

Esta administración 1991-1994, con los mismo doce distritos, estuvo conformada por Manuel Jacinto Montalvo Medellín, Eladio Alfonso Sandoval Camuñas, Neréo Bandera Zavaleta, Ángel Rivera Bello, María Estela Uribe Espín, Luis Manuel González Velázquez, María Elena Espín Ocampo, Ricardo Carrillo Almaraz, Florencio Rendón Morales, Alfredo Acevedo Muñoz,

Francisco Gutiérrez Ortega, Irma Olivan Rebollo, emanados del Partido Revolucionario Institucional; y como diputados de representación proporcional Oscar Sergio Hernández Benítez (PAN), Florencio Ixpango Merino (PARM), quien fue sustituido por su suplente Humberto Barón Alanis; Elvira Vital Miranda (PFCRN), Bernardino Vega Leana (PRD), Nabor de la Rosa Jiménez (PRD), Gumersindo Toledo Díaz (PRD).

Los resultados en las elecciones estatales de 1994, colocaron nuevamente, a los 15 Diputados de elección directa del PRI, y 10 de representación proporcional: 7 del Partido de la Revolución Democrática y 3 de Acción Nacional, que dieron forma a la XLVI Legislatura, misma que hizo nuevas reformas para dar paso a los 18 distritos electorales de mayoría, y 12 las diputaciones plurinominales, que están vigentes hasta la fecha.

El año de 1994, fue para el Estado un año relevante para la conformación política del Estado, pues fue el inicio de la alternancia en el Poder; en el municipio de Huitzilac, producto del proceso electoral, alcanzó el triunfo un candidato emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional, siendo un representante del Partido de la Revolución Democrática quien ganara.

Para las elecciones de 1997 la alternancia en los gobiernos municipales, y en el Poder Legislativo, resultó ya un lugar común, institutos políticos como el PRD y el PAN, el primero con la presidencia municipal de los ayuntamientos de Jiutepec, Jojutla y Yecapixtla; Cuernavaca y Emiliano Zapata para el segundo.

En Congreso local de 1997, por primera vez partidos diferentes al Revolucionario Institucional ganaron 10 de los 18 distritos de mayoría. El PRI mantuvo 13 diputaciones, 11 el PRD, 5 el PAN, y uno del Partido Civilista.

Fue en 1997 que se constituyó el Instituto Estatal Electoral, encargado de organizar y vigilar las elecciones, teniendo como órgano regente al Consejo Estatal Electoral.

Fueron estos dos últimos periodos los que marcaron la alternancia tanto en la representación al Poder Legislativo como en el gobierno estatal y municipal. Durante la XLVII Legislatura, se dieron al interior del Congreso importantes cambios, y no sólo en su conformación política sino, más significativamente en su funcionamiento y organización.

Correspondió a la XLVIII Legislatura, legislar en torno al ejercicio de la libertad de expresión y de acceso a la información, y se posicionó como una de las pioneras en instaurar una Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. La integración multipartidista de esta soberanía, generó nuevas relaciones tanto al interior, como con los Poderes Ejecutivo y Judicial, reforzando el equilibrio de fuerzas.

Durante la XLIX, las fuerzas políticas representadas por los Diputados, dieron al Congreso un peso tal ante el Ejecutivo Estatal, que las acciones se vieron polarizadas lo que conllevó a un juicio político al titular de ese Poder.

Actualmente el Estado políticamente se divide en 33 municipios, que a su vez se integran en 18 Distritos Electorales, con el mismo número de representantes en el Congreso:

- I Cuernavaca Norte-Huitzilac,
- II Cuernavaca Oriente,
- III Cuernavaca Poniente,
- IV Cuernavaca Sur,
- V Temixco-Emiliano Zapata,
- VI Jiutepec Norte,
- VII Jiutepec Sur,
- VIII Coatlán del Río-Mazatepec-Tetecala-Xochitepec-Miacatlán,
- IX Amacuzac-Puente de Ixtla,
- X Zacatepec-Tlaltizapán,
- XI Jojutla-Tlaquiltenango,
- XII Tepoztlán-Yautepec Poniente,
- XII Atlatahucan-Tlalnepantla-Tlayacapan-Totolapan-Yautepec Oriente,

XIV Cuautla Norte, XV Cuautla Sur,
XVI Ayala,
XVII Ocuituco, Yecapixtla, Tetela del Volcán, Zacualpan de Amilpas,
XVIII Jonacatepec;

Además hay 12 Diputados de representación proporcional, que hace un total de 30 legisladores. La L Legislatura fue la cuarta en la historia del Estado que no contó con una mayoría legislativa, estuvo conformada por seis grupos parlamentarios, lo que democratizó la integración de los órganos internos y consolidó la pluralidad.

La LI Legislatura estuvo formada por Diputados de siete grupos y fracciones parlamentarias, con una mayoría de 16 diputados del PRI, seguido por el PAN con cinco, tres del PRD, uno del Partido Convergencia, dos del PVEM, uno de Nueva Alianza, uno del Partido del Trabajo y uno independiente.

LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, electa para el periodo del 1 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015. Sus 30 diputados pertenecen a un total de ocho grupos y fracciones parlamentarias, correspondientes a los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Revolucionario Institucional (PRI), del Trabajo (PT), Acción Nacional (PAN), Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (PMC) y Nueva Alianza (PNA), además del Partido Social Demócrata (PSD), el único de registro estatal.

En la actualidad se encuentra en funciones la LIII Legislatura, electa para el periodo del 1 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018. Los 30 Diputados integrantes de esta legislatura se organizan en once grupos y fracciones parlamentarias, distribuidos de la siguiente manera: PRD 8 Diputados todos electos por el proceso de Elección Popular. PRI 6 Diputados, 4 Electos por Elección Popular y 2 Plurinominales. PAN 5 Diputados, 3 Electos por Elección Popular y 2 Plurinominales. PNAL 3 Diputados, 2 Electos por Elección Popular y 1 Plurinominal. PVEM 2 Diputados, 1 Electos por Elección

Popular y 1 Plurinominal. PES 1 Diputado Plurinominal. PSD 1 Diputado Plurinominal. PT 1 Diputado Plurinominal. MORENA 1 Diputado Plurinominal. PMC 1 Diputado Plurinominal. PH 1 Diputado Plurinomina

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO INTERNACIONAL Y COMPARADO EN MATERIA DE ÉTICA PARLAMENTARIA

SUMARIO. III. Introducción III.1 Análisis comparativo de la ética parlamentaria en el contexto mundial III.2 Códigos de ética en diferentes países de América III.3. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción III.4. Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción III.5. Organización De Transparencia Internacional III.6. Manual de Ética Parlamentaria

III. Introducción

En este tercer capítulo, se realiza un análisis comparativo de la ética parlamentaria en el contexto mundial, se menciona a los países de América que cuentan con códigos de ética parlamentaria, así como también se hace referencia de los organismos que se ocupan de crear y vigilar los mecanismos de apoyo para prevenir y combatir la corrupción mediante la participación activa de los diferentes países que pretenden facilitar y coadyuvar en la asistencia técnica y en la lucha contra este fenómeno que afecta sustancialmente a las naciones

III.1 Análisis comparativo de la ética parlamentaria en el contexto mundial

La ética parlamentaria es definida por Ramírez Altamirano como el conjunto de normas de conducta elaboradas para el ejercicio de la función parlamentaria, es decir, el conjunto de reglas éticas que rigen la actividad de los diputados o representantes a las asambleas, congresos o parlamentos.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Ramírez Altamirano, Marina, *Ética parlamentaria en Costa Rica*, Revista Parlamentaria, Numero 3, Mes Diciembre, Edición 1999, p. 213.

La ética parlamentaria se concreta en reglas específicas recogidas en códigos o leyes de los parlamentos; estas normas regulan tanto la actividad de los parlamentarios, como de los funcionarios que laboran en ellos.¹⁵⁵

Concretamente La ética parlamentaria no es sino la Ética aplicada a la institución representativa, que puede llamarse parlamento, congreso, cortes, asamblea entre otros.¹⁵⁶

Las causas de la corrupción y crisis de confianza en la mayoría de los parlamentos en la actualidad son múltiples y variadas, sin embargo, la principal causa parece ser la falta de contenido axiológico en la actividad legislativa. Desde luego, no es posible afirmar que todos los parlamentarios carezcan de ética, sin embargo, en la actualidad y con mayor frecuencia nos encontramos con que muchas de las personas que ostentan el cargo de diputados, se postulan por los sueldos que se otorgan, las dietas, y un sin fin de negociaciones que los corruptos desarrollan maquinando múltiples estrategias y con el fin de obtener mayor poder económico y político, frente a los honestos, que generalmente, son mayoría, pero tienen como característica cierta pasividad y se encuentran sometidos a grandes limitaciones y además carecen de instrumentos idóneos que protejan y enfrenten una lucha de las dimensiones que plantean los que acostumbran realizar actos corruptos.

El objeto de la ética parlamentaria, es buscar la máxima realización de los fines constitutivos de la institución representativa, enfatizando la calidad moral de sus miembros y todas las acciones que pretendan ejecutar dentro de sus funciones como parlamentarios.

Muchos autores se han pronunciado acerca la imperiosa necesidad que se tiene de incluir a la ética en los confines del parlamento, pues se considera que es una garantía de éxito en el desempeño legislativo; además, siendo el

¹⁵⁵ Cabe señalar que el término se aplica para todo órgano que constituya el Poder Legislativo de un Estado, llámese parlamento, congreso, asamblea o cualquier otro nombre que lo designe.

¹⁵⁶ Chávez Hernández, Efrén, "Ética en el Poder Legislativo" Revistas jurídicas UNAM, México, núm. 115, 2006, Consultado en : www.revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3868/4848

parlamento el principal órgano del Estado, la ética debe prevalecer en éste, en virtud de su función.

Los códigos éticos son la representación palpable de un compromiso público y un esfuerzo por reconstituir la credibilidad y rescatar el prestigio profesional. En dicho documento se establecen reglas para el buen funcionamiento interno y colegiado; con lo que se pretende reducir y normar la competencia interna, así como eliminar la corrupción proporcionando a la institución identidad y prestigio.

Esta tesis, como propuesta para la creación de un Código de Ética Parlamentaria, tiene el propósito de proveer a los diputados y funcionarios públicos del poder legislativo de herramientas y medios concretos sobre normas de conducta y conflicto de intereses para elaborar y reforzar regímenes de ética legislativa basados en los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad. Estas herramientas y normas son cruciales no sólo para promover la confianza pública en el parlamento y sus miembros, sino también para mejorar la percepción pública de éstos.

Se afirma con razón, que actualmente hay un fenómeno de inclusión de la ética en el servicio público, pues ante el aumento de la corrupción en los ámbitos de la vida gubernamental, se crean organismos de ética y se sancionan códigos de ética, que pretenden dotar a normas propias del ámbito ético moral, de la fuerza obligatoria y coercible que caracteriza a las normas jurídicas, como respuesta al reclamo social de mayor transparencia y honestidad en la actividad pública, para permitir que una autoridad imponga su cumplimiento o sancione jurídicamente su inobservancia.

El propósito fundamental de los códigos de ética es definir una serie de reglas de conducta que aclaren las eventuales dudas que un parlamentario pueda tener sobre la procedencia o no de una conducta desde el punto de vista ético o moral, ya que ética y moral profesionales son diferentes de las privadas, es decir la moral en el ámbito profesional tiene un carácter deontológico que asume la característica de lo que debe ser. Por eso, la ética

parlamentaria trata de sentar los parámetros adecuados para la decisión, y los códigos señalan los valores fundamentales del servicio y regulan los procedimientos para resolver los conflictos de intereses que ocurren en el ámbito legislativo, así como para sancionar los actos de los legisladores contrarios a los valores éticos y morales.

A nivel internacional, diversos organismos han recomendado la existencia de este tipo de códigos. Por ejemplo: en Europa, el 11 de mayo de 2000 el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la recomendación NR (2000) 10, dirigida a los Estados miembros, respecto a "Códigos de conducta para los agentes públicos", además de proponer un código modelo.

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

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

Los códigos de ética, existen ya de manera eficaz, en diversos países como los anglosajones, en los que podemos por mencionar algunos a los Estados Unidos de América y Canadá, los cuales se caracterizan por haber desarrollado una ética de carácter gubernamental. EUA, se caracteriza por su normatividad que se rige por lo casuístico y detallado de los asuntos, por el rigor de sus sanciones y por el control que se ejerce en los funcionarios obligados, se forman comisiones de ética que se encargan de la observancia de dicha materia y funcionan de manera particular en cada cámara del congreso; de esta manera lo que se persigue es prevenir y controlar los conflictos de intereses, así como vigilar el patrimonio de los representantes y funcionarios, a través de las declaraciones de bienes.

En Latinoamérica, los códigos de este tipo todavía no se generalizan y las reglas de ética parlamentaria regularmente se encuentran en las Constituciones, leyes orgánicas o en los reglamentos de los órganos representativos. En este sentido, destacan los *estatutos de los diputados*, que regulan los asuntos referentes a las inhabilidades, incompatibilidades y causas de cesación en el cargo.

III.2 Códigos de ética en diferentes países de América

Algunos países se han dado a la tarea de normar la conducta de los legisladores a través del Código de Ética, siendo los países más importantes en relación al vínculo que mantienen con México, los que mencionaremos en el siguiente cuadro:

Congresos de América que tienen Código de Ética y/o Comisiones Parlamentarias de Ética

País	Senado	Cámara de Diputados
Argentina	Ley de ética de la función pública (29/09/99)	Ley de ética de la función pública (29/09/99)
Brasil	Consejo de Ética y decoro parlamentario Código de Ética (1993-Resolución No. 20)	Consejo de Ética y decoro parlamentario Código de Ética
Canadá	Comité sobre conflictos de intereses de los senadores. Oficial de ética del senado Código sobre conflicto de intereses	Comité sobre conflictos de intereses de los representantes. Oficial de ética de la Cámara de representantes

		Código sobre conflicto de intereses
Colombia	Comisión de Ética y Estatuto del Congresista	(Para ambas cámaras)
Cuba	-----	Asamblea Nacional del Poder Popular. Art. 5, inciso k) y 13 y 14 del Reglamento. Comisiones Especiales de Ética
Chile	Comisión de Ética	Código de Conducta Parlamentaria Comisión de Conducta (cuando menos desde 1998)
Ecuador	-----	Código de Ética Comité de excusas y calificaciones
EUA	Código de conducta del Senado Manual de Ética para legisladores, administradores y empleados del Poder Legislativo Comisión de Ética	Reglas de ética Comité de estándares de conducta oficial
Guatemala	-----	Se presentó una iniciativa para aprobar el Código de Ética el 04/06/07
México	No	Comité de Ética.

		Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Panamá	-----	Comisión de Ética y honor parlamentario
Paraguay	s. d.	Código de Ética
Perú		Comisión de Ética Parlamentaria Código de Ética Parlamentaria

México cuenta desde el año 2016 con un Código de Ética para el Honorable Congreso de la Unión

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

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

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

Representantes. En el 2006 se formó un Comité para la Reforma y Modernización del Parlamento.

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

III.3 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción surge de la preocupación por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

Esta Convención tiene como finalidad:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

México participo activamente en la negociación de dicha Convención y asumió desde el principio una posición de liderazgo.

La Conferencia se llevó a cabo del 9 al 11 de diciembre de 2003, en Mérida, Yucatán, con la participación de representantes de todos los Estados Miembros de la ONU, organismos regionales, agencias especializadas de las

Naciones Unidas, expertos a título individual y representantes de organizaciones no gubernamentales.¹⁵⁷

La Convención de la Naciones Unidas Contra la corrupción en su artículo 8º establece la figura de los códigos de conducta para funcionarios públicos que a la letra dice:

Artículo 8º. Códigos de conducta para funcionarios públicos

- 1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.*
- 2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.*
- 3. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.*
- 4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios*

¹⁵⁷ Hernández Salmerón, Guillermo, “México y la convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”, Revista Mexicana de Política Exterior, México, 2006, Consultado en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n78/salmeron.pdf>

públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

Capítulo VIII

Disposiciones finales

Artículo 65. Aplicación de la Convención

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Convención.

2. Cada Estado Parte podrá adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en la presente Convención a fin de prevenir y combatir la corrupción.

Por cuanto la prevención de la corrupción la Convención establece una serie de normas para prevenir la corrupción, que incluyen:

- La aplicación de políticas y prácticas de prevención y la creación de órganos a tal fin.*
- La aplicación de códigos de conducta para funcionarios públicos.*
- Criterios objetivos para la convocatoria y la promoción de los funcionarios públicos.*
- Normas de contratación pública.*

La convención recomienda establecer una serie de infracciones penales, entre las que se encuentran:

- La corrupción de los funcionarios públicos nacionales o extranjeros, así como los de las organizaciones internacionales públicas,*
- La malversación, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos o privados por un funcionario público,*
- El tráfico de influencias, cuando una persona con influencia sobre otras personas trafica con su influencia a cambio del dinero de la persona que busca dicha influencia.*
- El abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito.*

III.4. Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción

Una serie de organizaciones que colaboran con la GOPAC¹⁵⁸ han hecho estudios de los códigos de conducta. El Instituto del Banco Mundial, la

¹⁵⁸ La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) fue creada en octubre de 2002, durante la Conferencia Mundial celebrada en Ottawa (Canadá), apoyada por el Parlamento de Canadá, el Instituto del Banco Mundial y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Participaron en ella más de 170 parlamentarios de más de 60 países. Constituida como organización sin fines de lucro conforme a las leyes canadienses, está guiada por un Consejo de Dirección elegido por las secciones regionales. Además de crear secciones regionales, servicios de información, y establecer alianzas, los miembros de GOPAC han identificado una serie de temas específicos que la organización debe tratar de resolver y sobre los cuales deberá presentar informes a la Conferencia Mundial de 2008:

Fundación Westminster, la Asociación Parlamentaria del Commonwealth y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han examinado los diversos tipos y tipologías de códigos de conducta adoptados en el mundo. La principal preocupación de los miembros de GOPAC que promovieron el código de conducta, y redactaron y aprobaron la resolución de Arusha¹⁵⁹, fue el bajo nivel de confianza pública en los representantes parlamentarios, lo que a su vez reduce la credibilidad en la capacidad de los parlamentarios para realizar una fiscalización legislativa eficaz y, por supuesto, llevar a cabo eficazmente su labor de representantes. Por lo tanto, plantearon un enfoque que no sólo fortalece la ética parlamentaria, sino que además intenta reforzar la credibilidad pública en el desempeño de sus roles claves de gobernabilidad.

III.5. Organización De Transparencia Internacional

Veamos por ejemplo lo anterior como se hace latente de manera general en todo el territorio nacional, que de acuerdo con el informe elaborado por la Organización de transparencia Internacional en 2016, México ocupa el lugar 123 del Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparency International La Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de

Acceso a la información.

Lucha contra el lavado de dinero.

Convenciones internacionales contra la corrupción.

Códigos de Conducta para Parlamentarios.

Inmunidad parlamentaria.

Supervisión parlamentaria.

Transparencia sobre las entradas procedentes de los recursos naturales.

¹⁵⁹ La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción celebró su II conferencia mundial en Arusha, Tanzania los días 20-23 de septiembre de 2006. En esa conferencia los delegados, después de un vigoroso debate y discusión, establecieron una visión clara para la organización.

empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto).¹⁶⁰

¹⁶⁰ Transparency International, informe publicado el 25 de enero de 2017, informe consultado el 20 de noviembre de 2017. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016.

Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparency International

La Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto).

Posición país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2016	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Intervalo de confianza del 90%		Rango mínimo/máximo	
					Mín.	Máx.	Inferior	Superior
1	Dinamarca	90	7	2,46	86	94	83	99
1	Nueva Zelanda	90	7	2,56	86	94	79	99
3	Finlandia	89	7	1,46	87	92	83	94
4	Suecia	88	7	1,33	85	90	83	93
5	Suiza	86	6	1,57	83	89	80	90
6	Noruega	85	7	1,85	82	88	80	93
7	Singapur	84	8	2,35	81	88	73	91
8	Países Bajos	83	7	2,32	79	87	71	90
9	Canadá	82	7	2,03	79	85	73	90
10	Alemania	81	7	2,73	77	86	67	90
10	Luxemburgo	81	6	1,96	78	84	72	85
10	Reino Unido	81	7	2,12	77	84	71	90
13	Australia	79	8	1,27	77	81	72	83
14	Islandia	78	6	3,81	71	84	61	85
15	Bélgica	77	7	1,55	74	79	72	83
15	Hong Kong	77	7	2,62	73	82	67	87
17	Austria	75	7	1,36	73	77	71	80
18	Estados Unidos de América	74	9	3,15	69	80	64	90
19	Irlanda	73	6	4,31	66	80	54	83
20	Japón	72	8	3,02	67	77	52	78
21	Uruguay	71	6	2,68	66	75	59	77
22	Estonia	70	10	2,16	66	73	54	80
23	Francia	69	7	2,97	64	74	52	76
24	Bahamas	66	3	5,2	57	74	59	76
24	Chile	66	8	2,65	61	70	54	76
24	Emiratos Árabes Unidos	66	7	5,7	56	75	47	86
27	Bután	65	5	2,12	62	69	59	71
28	Israel	64	6	2,27	60	68	58	72
29	Polonia	62	10	1,77	59	65	54	71
29	Portugal	62	8	2,58	58	66	51	71
31	Barbados	61	3	6,91	50	73	48	71
31	Katar	61	7	7,02	49	72	39	82
31	Eslovenia	61	10	2,44	57	65	46	71
31	Taiwán	61	8	3,79	55	67	50	77
35	Botswana	60	6	3,1	55	66	52	72
35	Santa Lucía	60	3	6,8	49	71	47	69
35	San Vicente y las Granadinas	60	3	1,66	57	63	58	63
38	Cabo Verde	59	3	5,72	50	68	49	69
38	Dominica	59	3	0,85	58	60	58	61
38	Lituania	59	9	1,36	57	61	53	65
41	Brunei	58	3	8,85	43	72	41	71
41	Costa Rica	58	7	3,17	53	63	46	69
41	España	58	7	4,09	51	65	38	72
44	Georgia	57	6	3,61	51	63	47	68
44	Letonia	57	9	2,96	52	62	45	71
46	Granada	56	3	4,63	48	63	47	62
47	Chipre	55	5	5,94	46	65	42	72
47	República Checa	55	9	2,24	51	59	46	65

47	Malta	55	5	1,39	53	58	52	59
50	Mauricio	54	4	2,14	50	57	49	59
50	Ruanda	54	6	5,07	46	62	40	76
52	Corea del Sur	53	9	2,33	49	57	47	69
53	Namibia	52	5	2,03	49	55	49	59
54	Eslovaquia	51	8	3,09	46	57	34	61
55	Croacia	49	9	2,39	45	53	38	61
55	Malasia	49	8	2,46	45	53	41	59
57	Hungría	48	9	2,89	43	53	33	59
57	Jordán	48	8	3,03	43	53	34	60
57	Rumania	48	10	3	43	53	37	61
60	Cuba	47	5	2,9	42	52	40	54
60	Italia	47	7	3,34	42	53	37	59
62	Santo Tomé y Príncipe	46	3	0,93	44	47	44	47
62	Arabia Saudita	46	5	7,54	33	58	22	66
64	Montenegro	45	4	2,89	41	50	39	53
64	Omán	45	5	7,07	33	56	24	67
64	Senegal	45	8	2,63	40	49	32	54
64	Sudáfrica	45	7	2,55	41	49	33	54
64	Suriname	45	4	7,53	32	57	32	65
69	Grecia	44	7	2,5	40	48	37	53
70	Bahrein	43	5	5,96	33	53	34	66
70	Ghana	43	9	2,89	39	48	30	54
72	Burkina Faso	42	7	2,47	38	46	32	49
72	Serbia	42	7	3,69	36	48	32	57
72	Islas Salomón	42	3	3,34	36	47	35	47
75	Bulgaria	41	9	2,2	38	45	34	53
75	Kuwait	41	5	2,67	37	45	34	50
75	Túnez	41	7	3,9	35	47	28	61
75	Turquía	41	9	1,8	38	44	33	49
79	Bielorrusia	40	7	3,93	33	46	28	56
79	Brasil	40	8	4,34	33	47	25	61
79	China	40	8	2,39	37	44	32	53
79	India	40	8	2,47	36	44	34	54
83	Albania	39	7	1,99	36	42	30	47
83	Bosnia y Herzegovina	39	7	1,7	37	42	34	47
83	Jamaica	39	6	1,84	36	42	34	47
83	Lesoto	39	5	6,15	29	49	20	59
87	Mongolia	38	9	1,7	35	41	32	47
87	Panamá	38	6	2,29	34	42	32	47
87	Zambia	38	9	2,91	34	43	28	59
90	Colombia	37	8	2,27	34	41	28	47
90	Indonesia	37	8	2,39	33	41	26	50
90	Liberia	37	7	3,43	31	43	19	45
90	Marruecos	37	7	1,74	34	40	28	42
90	Macedonia	37	7	4,97	29	45	19	54
95	Argentina	36	8	1,76	33	39	29	46
95	Benin	36	6	3,8	29	42	20	47
95	El Salvador	36	7	2,76	31	40	22	45
95	Kosovo	36	5	3,17	31	41	27	47
95	Maldivas	36	3	5,66	27	46	27	47
95	Sri Lanka	36	7	1,64	34	39	28	41
101	Gabón	35	4	0,97	33	36	32	37
101	Niger	35	5	3,25	29	40	24	44
101	Perú	35	7	2,04	32	39	29	45
101	Filipinas	35	9	1,58	33	38	29	43
101	Tailandia	35	9	2,44	31	39	22	44
101	Timor Oriental	35	3	5,97	25	44	24	45
101	Trinidad y Tobago	35	5	2,48	31	39	29	43
108	Argelia	34	6	2,94	29	39	22	44
108	Côte d'Ivoire	34	8	2,03	31	38	28	47
108	Egipto	34	6	2,72	29	38	22	42
108	Etiopía	34	9	1,37	31	36	24	38
108	Guayana	34	6	3,57	29	40	25	47

113	Armenia	33	6	4,01	26	40	17	45
113	Bolivia	33	8	2,85	28	37	18	44
113	Vietnam	33	8	2,46	29	38	19	41
116	Mali	32	6	1,75	29	35	24	35
116	Pakistán	32	7	2,12	28	35	20	37
116	Tanzania	32	9	1,84	29	35	22	38
116	Togo	32	5	4,21	25	39	23	47
120	República Dominicana	31	6	1,89	28	34	24	37
120	Ecuador	31	6	1,96	28	35	22	37
120	Malawi	31	9	2,11	28	35	19	38
123	Azerbaiyán	30	7	5,13	22	39	9	47
123	Djibouti	30	3	8,23	17	44	20	47
123	Honduras	30	7	3,05	25	35	19	41
123	Laos	30	4	6,19	20	40	16	45
123	Méjico	30	8	1,56	28	33	24	37
123	Moldavia	30	9	2,18	27	34	23	40
123	Paraguay	30	6	2,68	25	34	22	37
123	Sierra Leona	30	8	2,94	25	35	19	40
131	Irán	29	7	2,47	25	33	19	35
131	Kazajstán	29	9	3,35	23	34	16	45
131	Nepal	29	6	2,33	25	33	21	35
131	Rusia	29	9	2,73	24	33	18	41
131	Ucrania	29	9	1,97	25	32	19	36
136	Guatemala	28	6	2,58	24	32	19	35
136	Kirguistán	28	7	2,08	24	31	21	35
136	Libano	28	7	2,5	24	32	20	37
136	Myanmar	28	8	3,69	22	34	19	50
136	Nigeria	28	9	1,98	24	31	20	37
136	Papúa Nueva Guinea	28	5	3,01	23	32	19	35
142	Guinea	27	5	2,54	22	31	22	36
142	Mauritania	27	5	3,62	21	33	15	35
142	Mozambique	27	8	2,57	23	31	14	37
145	Bangladesh	26	7	4,13	19	33	17	50
145	Camerún	26	9	3,04	21	31	11	41
145	Gambia	26	5	7,2	14	38	5	44
145	Kenia	26	9	1,72	24	29	19	35
145	Madagascar	26	7	2,88	21	30	14	34
145	Nicaragua	26	7	1,98	23	29	19	35
151	Tayikistán	25	6	5,26	16	34	11	48
151	Uganda	25	9	2,24	22	29	13	37
153	Comoras	24	3	12,81	3	45	2	47
154	Turkmenistán	22	4	1,32	20	24	19	25
154	Zimbabue	22	9	2,59	18	26	13	37
156	Camboya	21	8	2,82	16	26	13	37
156	República Democrática del Congo	21	7	2,13	18	25	13	32
156	Uzbekistán	21	7	2,35	17	25	13	32
159	Burundi	20	6	1,53	18	23	13	24
159	República Centroafricana	20	4	4,04	13	27	10	28
159	Chad	20	5	2,67	16	24	10	24
159	Haití	20	5	1,81	17	23	15	24
159	República del Congo	20	5	1,78	17	23	13	24
164	Angola	18	4	1,68	15	21	15	22
164	Eritrea	18	5	6,24	8	28	0	34
166	Irak	17	5	1,87	14	20	10	20
166	Venezuela	17	7	1,41	15	20	13	22
168	Guinea-Bissau	16	4	2,09	13	20	13	22
169	Afganistán	15	5	1,74	12	17	10	20
170	Libia	14	4	2	11	17	10	19
170	Sudán	14	7	2,99	9	19	2	22
170	Yemen	14	7	3,05	9	19	2	28
173	Siria	13	5	1,97	10	16	8	19
174	Corea del Norte	12	3	1,39	10	15	10	15
175	Sudán del Sur	11	5	3,21	5	16	2	19
176	Somalia	10	5	2,98	5	15	0	17

III.6. Manual de Ética Parlamentaria

El manual de ética parlamentaria tiene como objetivo fundamental brindar lineamientos claros y útiles para el desarrollo de componentes básicos para crear un régimen de ética eficaz que corresponda al contexto político y cultural, sin soslayar la observancia de las normas internacionales.

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

Al interior de la República Mexicana existen muy pocos Códigos de ética parlamentaria entre los que podemos mencionar son: el Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, de muy reciente creación, el Código De Ética Legislativa Del Honorable Congreso del Estado de Aguascalientes, Código De Ética Legislativa Del Honorable Congreso Del Estado Libre y Soberano de Puebla entre algunos otros, sin embargo es verdaderamente preocupante la poca importancia que nuestros legisladores le otorgan a dichos reglamentos y la poca exigencia que los ciudadanos tienen para que se regule a este poder, aun y cuando se percibe que las transgresiones por parte de los legisladores son cada vez más constantes y de mayores perjuicios a la sociedad, se considera necesario que sea regulado el proceso de negociación de los grupos de interés.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS Y LA CORRUPCIÓN QUE SE VIVE AL INTERIOR DE DICHA INSTITUCIÓN

SUMARIO. IV: Introducción IV.1 Enfoque objetivo de la problemática actual por la carencia de valores principios en la actividad parlamentaria IV.2 El grave problema de la corrupción en el Poder Legislativo de Morelos IV.3 Manifestaciones de la corrupción en el Poder Legislativo IV.4 Aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta para la creación de un Código de Ética Parlamentaria IV.5 Regulación de los conflictos de interés IV.6 Exigencia de transparencia patrimonial IV. 7 Limitación de gastos y duración de las campañas IV.8 Acceso a la información IV. 9 Medidas alternas

IV. Introducción

El presente capítulo aborda la situación actual del poder legislativo del Estado de Morelos y la problemática que radica dentro él en materia de corrupción y el impacto que tiene al momento de realizar la función legislativa de este órgano del Estados.

Asimismo se desarrolla la propuesta para evitar esta problemática en este poder del Estado que por supuesto tiene un gran impacto en la sociedad mexicana y por ende la morelense.

IV. 1 Enfoque objetivo de la problemática actual por la carencia de valores principios en la actividad parlamentaria

Una vez examinado lo anterior y aludiendo a uno de los más grandes problemas que el Estado de Morelos enfrenta en la actualidad a causa de su sistema político en transición, es la falta de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales y en sus servidores públicos, que si bien es

cierto la gran mayoría, en el caso del poder legislativo, han sido elegidos por la misma sociedad, también lo es que la carente conciencia democrática de la sociedad misma, ha dado origen a que sus representantes populares no sean precisamente los más adecuados para ocupar dicho cargo, ya que se ha perdido el sentido de la responsabilidad, los valores éticos y la moral, características esenciales para que prevalezca la armonía y el bien común, lo cual ha traído como consecuencia un incremento en los índices de corrupción y falta de compromiso social por parte de los legisladores.

Tomando en consideración la relevancia del trabajo parlamentario, que sin duda, el poder legislativo, es una de las instituciones más importantes del Estado moderno, esto por la representación que asume del interés y voluntad de la sociedad morelense en general; este poder participa de manera insustituible en la toma de decisiones, mediante la aprobación y creación de leyes y reglamentos que fundamentan la actividad estatal, controla la actividad gubernamental, el nombramiento y ratificación de ciertos funcionarios, así como el control del poder ejecutivo entre otras importantes actividades.

Basta recordar que el sistema jurídico de todo el Estado, tiene su origen en el Poder Legislativo; la ley como máxima expresión de la voluntad popular, la cual es producto de la actividad parlamentaria ejercida a voluntad y necesidad ciudadana, a través de los diputados al interior del congreso. Los legisladores cuentan con el gran honor de influir en el destino del Estado por medio de las diversas facultades que la institución representativa les otorga.

Se considera de suma importancia, mantener en alto el valor de la institución representativa; tarea no sencilla de realizar, ya que la creciente descomposición de los miembros de la sociedad y de las instituciones públicas, ha dado paso a diversas situaciones que han manchado el nombre de esta importante institución y la dignidad de sus integrantes; actualmente, las transgresiones éticas en la función pública y en la política, han causado un grave daño a la democracia y en consecuencia se advierte que esa baja credibilidad en dichos representantes, se ha generado, por el deficiente

trabajo parlamentario y por la falta de compromiso social; acciones como la corrupción institucionalizada han impactado gravemente en la sociedad, que ha quedado desprotegida, ya que se crean leyes, solo de manera parcial o simplemente no se generan.

La anterior situación se ha proyectado por la falta de responsabilidad de los representantes para legislar en favor de los ciudadanos, a quien se deben; de antemano es evidente que la actividad legislativa se encuentra inmersa en una problemática sustancial carente de valores, que ha llevado al poder legislativo y a sus integrantes a tomar decisiones en sentido de sus pretensiones partidista y de sumisión al gobierno en turno, lo que ha dado como resultado una institución que ha perdido en su totalidad su objetivo fundamental que debiera ser, el bien común y la paz social y no la actuación que se vislumbra con tendencias partidistas y en acomodo a ciertos actores políticos; la corrupción en el Poder Legislativo, ha implicado, alterar y trastocar su naturaleza de órgano representativo del Estado, para convertirse en un ente donde sólo confluyen los intereses de unos cuantos; por lo que es menester observar que la función legislativa, debe estar compuesta de todos aquellos elementos estructurales, en donde convergen los métodos y técnicas legislativas que debieran estar impregnados de un alto contenido en principios y valores axiológicos, que son una premisa fundamental para realizar cabalmente y eficientemente el trabajo parlamentario, y con esto la ciudadanía morelense se fortalezca y viva en un verdadero Estado de derecho.

Atendiendo a la importancia que tiene el trabajo legislativo, es menester considerar la necesidad de que la conducta y actuación de los representantes sociales debe ser ejemplar y con rectitud en todo momento al desempeñar su labor encomendada y con esto mantener la objetividad, en un afán de perfeccionamiento continuo, bajo la idea de que su servicio debe estar enfocado siempre al mejoramiento de la sociedad, a la observancia del interés público y al compromiso personal asumido al aceptar ser representante de los intereses ciudadanos.

Uno de los temas que se han puesto de moda en los últimos años, ante la cantidad y calidad de las denuncias de corrupción, es la ética política. Los ciudadanos en Morelos tienen mucho tiempo planteando entre sus demandas, la honestidad y la transparencia de los gobernantes y sus representantes en el Congreso, a quienes se le reclama, su clara subordinación al ejecutivo en turno, quienes se justifican en aras de la gobernabilidad, pero desde luego, que es evidente la coalición de diputados con el ejecutivo estatal al resolver temas poco claros y en complicidad.

Tal parece que el legislativo, se ha olvidado de poner atención en las demandas de acciones como el empleo, la vivienda, la seguridad, etcétera, y no ha dimensionado la importancia que para la sociedad tiene el contar con un liderazgo transparente, ético y congruente de sus legisladores.

Y es que es sabia la postura del ciudadano morelense en cada elección, hoy queda al descubierto con toda claridad a qué le tenía miedo: al engaño, a la corrupción de los políticos.

Los estudiosos dicen que para hacer funcionar las instituciones, la ética política debe ser contemplada como una virtud colectiva. Hacerlo de manera individual perjudica el actuar de una organización, de un estado, ya que no existen parámetros que especifiquen o que delimiten la actuación ética de los diputados lo que es por demás decir, que la ética es realmente una percepción individual de lo que es la moral para cada persona.¹⁶¹

La buena intención personal, que siempre es importante en la vida, no es suficiente cuando tenemos que tomar decisiones en las que entran en juego también las decisiones de otros individuos.

Hay que comprender la relevancia de esta idea, para lograr los ajustes necesarios en lo colectivo. Los individuos que pretenden con su ética individual enfrentar las situaciones, sin hacer este cambio, sin corresponsabilizar a la

¹⁶¹ Monografías, Pensamiento filosófico de la ética política, con relación al México actual, consultado en: <https://www.monografias.com/trabajos41/etica-politica-mexico/etica-politica-mexico.shtml>.

sociedad en este proceso ético, simplemente pretenden convertirse en "héroes" y eso es lo menos que necesita nuestro Estado, ya que finalmente solo se quedan en propuestas o expectativas y sin consenso, todo esto en virtud de que al interior del congreso la toma de decisiones debe o debería ser de manera colegiada, tomando en cuenta la postura de cada una de las fracciones que participan en ella.

Este concepto tiene mucho que ver con la situación que actualmente sacude al Estado. Y es que los morelenses tenemos muy clara la percepción de la corrupción que existe en nuestro Congreso del Estado, sin embargo el observarla de una manera tan cruda nos sensibiliza, y nos exige más.

Entonces viene la reflexión, ¿Qué tan importante, dentro de la escala de responsabilidad que debe cumplir un gobierno, es la ética política? ¿Es acaso más importante que las reformas estructurales? Y la sociedad seguramente en muchas mesas ya discute qué será lo mejor: "Un político eficaz o un político ético".

Esta idea de la ética colectiva es muy destacada, si logramos permearla a la sociedad, y se trata simplemente de que todos participemos. Así como la fuerza de la participación social ha dado muestras en muchas áreas de desarrollo en nuestro país y en el Estado, también lo hará en la cuestión de la transparencia y la honestidad social.

Así como la sociedad se concientiza y se ha organizado para exigir respeto a su voto, transparencia en el gobierno, libertad de expresión, rendición de cuentas; parece que llegó el momento de exigir con más severidad ética política en todos los actores políticos, no sólo en quienes encabezan el régimen, sino además en sus representantes.

Europa, por ejemplo, nos ha dado muestras muy claras de lo que significa la ética colectiva en su máximo esplendor. Sus fuerzas políticas abandonaron los radicalismos, abandonaron sus proyectos individuales y establecieron un pacto que dio paso a la democracia y modernización, el claro ejemplo del pueblo español que apostó por el beneficio colectivo.

La política es, antes que nada, una actividad humana, una actividad que se ejerce por las personas y como tal está regida por la moral, que regula la conducta humana en cuanto al bien y al mal.

Bajo esos esquemas, no se entiende cómo hoy en nuestro gobierno observamos en algunos diputados locales y luego legisladores federales, apostar su futuro como políticos siendo honestos, aunque estén rodeados de colaboradores corruptos.

Creer que con la aportación de un solo individuo las cosas no puedan cambiar, es tanto como querer suplantar el valor de la sociedad con el suyo propio y eso es muestra de una actitud arrogante.

Todo esto se encuentra relacionado, cuando se habla de gobernantes o representantes con más humildad, con honestidad, nos referimos a una conjugación de valores, de virtudes que componen una opción real de liderazgo.

La sociedad en general constantemente sufre transformaciones que recaen en la innovación constante que se vive día con día en el Estado, lo que en consecuencia repercute circunstancialmente en la actuación de los legisladores, dando ocasión a la generación de ligas de interés que podrían afectar su libre conciencia y papel esencial en el quehacer legislativo, por lo que resulta de gran utilidad que existan referentes que identifiquen los valores y principios relativos al ejercicio de la función legislativa.

El Estado de Morelos a través de canales de información ha venido fortaleciendo el acceso a la información pública, condiciones que la hacen cuestionar o emitir juicios que pueden trascender en la conciencia libre de los legisladores, en virtud de que su actividad parlamentaria es sometida al escrutinio público a través de los instrumentos de impacto social, lo cual, genera en ocasiones, la pérdida de confianza en la institución representativa del Estado, si los representantes sociales, no actúan con independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, transparencia y sobre todo, atendiendo a las necesidades actuales de la comunidad.

Se considera un derecho de los ciudadanos que la actividad legislativa sea llevada a cabo por personas con autoridad moral y ética que garanticen que las políticas públicas que se atiendan al interior del Congreso y que éstas sean siempre a favor de la sociedad morelense sin perjuicio alguno y sin que interfieran intereses oligárquicos (llámese partido político) en lo que se privilegie, solo la participación de pequeños sectores de la sociedad.

Tomando en consideración la alta responsabilidad social que tienen los legisladores ante la sociedad, se torna conveniente establecer principios rectores de ética dirigidos a los representantes populares que integran el Poder Legislativo, en virtud de que en el estado de Morelos, aunque en su reglamento interno, se abordan temas de ética, no se cuenta con un código en donde se haga puntual referencia a las virtudes específicas y necesarias, en donde los legisladores se sometan de manera irrevocable e irrenunciable a ciertos parámetros que determinen la función legislativa en beneficio siempre de la sociedad.

También se pretende coadyuvar a que se garantice que, la legislación sea realizada por personas que cuenten con un perfil ético, que se traduce en un comportamiento humano que interviene en la conciencia del sujeto y sólo imperativo para él, resulta vital, para la sana convivencia dentro de una colectividad, y particularmente importante en la función legislativa por la trascendencia social que asume, pues en este quehacer debe imperar en el legislador un sentido eminentemente ético que equilibre el poder, que el Estado, deposita en su persona, para que cuando se tengan que tomar decisiones en materia legislativa, emita sus consideraciones conforme a la técnica legislativa y los principios morales, procurando ser objetivo, efectivo y capaz de llevar una realidad social a una solución cabal en beneficio de la sociedad.

IV.2 El grave problema de la corrupción en el Poder Legislativo de Morelos

Existen diversas maneras de originar corrupción, así como una multiplicidad de consecuencias que se aplican desde diversos factores como una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas como son las licitaciones concertadas, concesiones pactadas, un marco institucional débil, la falta de supervisión, sanciones, transparencia, vigilancia en el presupuesto y gasto público y muchas otras cuestiones que originan y dan paso a la corrupción.

Por cuanto al Estado de Morelos, la corrupción se pone de manifiesto cuando los niveles por los que la sociedad pone resistencia fiscal por parte de los contribuyentes dependen básicamente de tres variables:

- Desconocimiento del destino del gasto público debido a una deficiente transparencia en el origen y aplicación de nuestros impuestos.
- Insatisfacción con la calidad de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, lo cual se detona con el despilfarro del gasto público.
- Percepción sobre corrupción e impunidad de funcionarios públicos, como lo demuestran algunos ejemplos: 91% para partidos políticos, 83% para poder legislativo, 90% para policía, 80% para poder judicial y 87% para servidores públicos.¹⁶²

No obstante la gran responsabilidad que libran los poderes legislativos (parlamentos) o congresos, y de su importancia en la actualidad, este poder ha sufrido un notable menoscabo en la confianza por parte de la sociedad.

Es de llamar la atención que en la percepción de la sociedad, el Poder Legislativo se encuentre dentro de las instituciones más corruptas y con menos credibilidad, ya que solo es superado por los partidos políticos; esto es un

¹⁶² Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional, 2013.

fenómeno que no tendría razón ser si tomamos en cuenta que los integrantes de dicho poder son representantes directos de la propia comunidad y se debiera atender a las necesidades y prioridades de los representados en su colectividad.

El Poder Legislativo siempre ha registrado un horizonte bajo de aprobación que del resto de las entidades de gobierno, este fenómeno se presenta tanto en los Estados con democracias consolidadas como en aquellos que se encuentran en regímenes de transición. En los países de Europa del Este, Asia y América Latina, el porcentaje de los que manifiestan mucha seguridad al parlamento nacional es sólo un 10 a 15%, mientras que los que expresan poca o ninguna confianza es al menos el 60%. El congreso, los partidos políticos y la policía (ésta última en el caso de los países en desarrollo) son las instituciones con más alto nivel de suspicacia y desaprobación ciudadana.¹⁶³

Así en México, el congreso general junto con la policía, los partidos políticos y los sindicatos son las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados sólo el 36% tiene “mucho” o “algo de confianza” en la Cámara de Diputados, y 37% para la Cámara de Senadores; destaca en el estudio realizado por dicha institución que entre las autoridades electas, los diputados son los que menos con fianza inspiran a los ciudadanos; el 60% está en desacuerdo de la forma cómo trabajan los legisladores, mientras que sólo el 20% lo aprueba.¹⁶⁴ Otras encuestas proyectan resultados similares: en una escala del 0 al 10, don de 0 es “no confío nada” y 10 es “confío mucho”, en 1996 se le otorgaba a los

¹⁶³ “Opinión pública y Cámara de Diputados”, en varios autores, *La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2013, pp. 1-7. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doc/tos/analisis101003.pdf>.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 12 y 13. Véase también “La Cámara de Diputados en la opinión pública”, en *op. cit.*, nota anterior.

diputados la calificación de 5.8; en 2000 de 4.26; en enero de 2003 4.46; y en junio de 2003, 5.14.¹⁶⁵

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

Corrupción, de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, es “acción y efecto de corromper”, esto es, “alterar y trastocar la forma de alguna cosa”, “echar a perder”, “dañar”, “podrir”. Así el término hace referencia al cambio o degeneración de la naturaleza de algo. En el ámbito de lo público, es un vehículo para escapar de los controles del poder, y usarlo indebidamente.¹⁶⁶ Del Castillo explica la corrupción al apuntar que consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.¹⁶⁷

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

¹⁶⁵ Concha Cantú, Hugo A, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004, p. 62.

¹⁶⁶ Madrazo Cuéllar, Jorge, “Los derechos humanos como factor de lucha contra la corrupción”, *VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún 1993. Memoria*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, t. II, pp. 31 y 32.

¹⁶⁷ Castillo, Arturo del, *Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 17.

La corrupción en general es un mal que impide el desarrollo de los pueblos; como manifiesta Rodríguez Chang¹⁶⁸ es un mal mundial que no tiene fronteras, afecta la democracia y sus instituciones, la educación, la cultura, la sociedad, el Estado y al individuo como ser humano; afecta también el sistema de valores, la ética y la moral de la sociedad, es por tanto un problema de Estado, y la sociedad exige para su combate una política nacional y una posición beligerante de las instituciones políticas. Cuando se presenta la corrupción se debilitan los valores y las instituciones positivas para dar paso a los antivalores, al caos y la anarquía social, uniéndose con el materialismo, la riqueza sin es fuerza, el silencio cómplice y la indiferencia de las mayorías, cuya desidia facilita su crecimiento y ramificación.

García Laguardia¹⁶⁹ considera que esta conducta inmoral e irresponsable de los servidores públicos tiene muchas consecuencias de diversa índole, pues entre otras cosas afecta el desarrollo al desviar recursos, malversar fondos de la comunidad y distraer sus esfuerzos, además produce una falta de credibilidad en el sistema jurídico y en la democracia, poniéndose en riesgo la propia gobernabilidad, con la consecuente desestabilización del sistema político y el sistema democrático, especialmente en Latinoamérica en procesos difíciles de transición de los regímenes autoritarios de las décadas pasadas.

El Poder Legislativo que como ya dijimos no escapa de esta corrupción, por diversas causas, y una de las mas importantes es el desconocimiento sobre las normas éticas que implica la función legislativa; en cambio, tenemos que la mayoría de los gobiernos poseen una política de ética pública como instrumento de lucha contra la corrupción, dicha ética del servicio público se

¹⁶⁸ Rodríguez Chang, Ronny, *Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas*, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. (Oct. 2005). Caracas. pp. 22 y 23.

¹⁶⁹ García Laguardia, Jorge Mario, *Ética parlamentaria en Guatemala*, en varios autores, *Guatemala*, pp. 155 y 156.

desarrolla ya sea formulada en términos de derecho positivo (códigos y leyes) o simplemente por la costumbre.

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

IV.3 Manifestaciones de la corrupción en el Poder Legislativo

a) Financiamiento de las campañas

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

El tema del financiamiento de las campañas electorales está íntimamente vinculado a la corrupción, pues como señala García Laguardia es la relación entre la política y el dinero, y tiene relación directa con el aumento de los costos de participación, con los mecanismos de obtención de los fondos para las campañas, con las consecuencias de la canalización de esos recursos y con los tipos de retribución que, en caso de triunfo, los políticos deben cumplir para pagar los “favores” realizados por los financistas, los cuales no siempre se dedican a actividades lícitas.¹⁷⁰

El costo tan alto de las campañas electorales ha llevado a una desesperada búsqueda de recursos, sea de procedencia lícita o ilícita.

Ante esto podemos cuestionar: ¿Por qué son tan caras las campañas electorales? ¿Por qué se invierte tanto dinero en lograr un puesto de elección popular? ¿Acaso porque se espera obtener más de lo que “invierte”? Y en caso de ser así, ¿cómo lo conseguirán si el puesto está orientado al servicio de la ciudadanía?

¹⁷⁰ García Laguardia, Jorge Mario, *Ética parlamentaria en Guatemala*, en varios autores, *Guatemala* pp. 162 y 163.

Aquí aparecen, como advierte García Laguardia, el “clientelismo”, las contrataciones de obras y servicios poco transparentes en beneficio de intereses particulares. La participación de los empresarios en la actividad política persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses. Los donantes apoyan a los posibles ganadores para garantizarse la futura gestión pública; ante lo cual podemos preguntarnos ¿a quién representan los diputados y senadores electos?

Es en estas condiciones donde aparece el llamado “poder invisible”: el dinero, el cual repercute no sólo el día de las elecciones si no en todo el desarrollo del gobierno, ya que ejerce influencia en la toma de decisiones de los nuevos equipos de gobierno e inclusive en la designación de funcionarios, y en otras múltiples acciones como son la emisión de legislación con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas, componendas en contrataciones de obras y ser vicios públicos, y en los últimos años también, en procesos de privatización de empresas públicas.

En América Latina, los casos de financiamiento ilícito ha dado lugar a escándalos como en su momento lo fue de los presidentes Collor de Mello o Dilma Rousseff en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Ernesto Samper en Colombia y Jamil Mahuad en Ecuador. Respecto a la forma en que se pagan los “favores”, como señalamos, puede ser mediante un dar, hacer o un no hacer; puede realizarse mediante la protección de sujetos o actividades que están en la ilegalidad; la adopción de políticas favorables a ciertos grupos de presión; el impulso de una política a favor de una nación de terminada; la exención de impuestos a algunas empresas, la disminución de impuestos o la protección de éstas manteniendo así monopolios, o bien con la abstención de medidas en contra de las mismas (por ejemplo, en el caso de industrias como cigarrillos, juegos de azar, prostitución o el narcotráfico).¹⁷¹

¹⁷¹ Zovatto G., Daniel, *Dinero y política en América Latina. Una visión comparada*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes electorales, Toluca, Estado de México, año I, núm. 9, julio-septiembre de 2002, pp. 86-88.

Otras manifestaciones de la corrupción en el financiamiento de la política son el fraude electoral, la compra de votos, el uso de recursos públicos, el soborno a los candidatos de oposición, el lavado de dinero en las campañas, entre otros.¹⁷²

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

Y es que la corrupción en el financiamiento de los partidos le priva al legislador de la independencia para actuar conforme a su sentir y lo supedita a los intereses del partido, grupo o persona que financió su campaña. Se produce lo que llaman “refeudalización de la política”, donde las decisiones políticas se rigen por intereses económicos bajo la apariencia de una participación igualitaria, dejando de ser la política una cosa de todos para convertirse en propiedad de aquellos que detentan los suficientes recursos financieros para influir o determinar en las decisiones de las autoridades competentes. De este modo, se empobrece la democracia ya que se provoca una serie de actos ilícitos (lavado de dinero, falsificación de datos, creación de empresas fantasma, evasión de impuestos) y la impunidad de aquellos que la cometen.¹⁷³

¹⁷² Gruenberg, Christian, *Financiamiento transparente de la política. El papel de la sociedad civil*, en varios autores, *Dinero y contienda política-electoral. Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 452.

¹⁷³ Malem Seña, Jorge F, *La Corrupción*, Edición I, México, Editorial Gedisa, Año 2002, pp. 92-94.

b) Los conflictos de interés

En efecto otro aspecto que daña al Poder Legislativo en nuestra opinión es la existencia de los conflictos de intereses de los legisladores, en los que prevalece el beneficio particular o de grupo por encima del general.

Y es que existe un conflicto de intereses en aquella situación en la que las pretensiones personales del legislador puedan afectar una decisión a su cargo; no es trascendental en este caso si la decisión oficial lo beneficia directamente o indirectamente, ya que las leyes son generales y abstractas porque le afectará de alguna manera; lo que es determinante para que exista un conflicto de intereses es que la decisión que tome el legislador esté orientada no por el interés público o fin del acto, si no por el interés personal; es decir, que las decisiones se tomen por motivaciones subjetivas de los encargados de tomarlas y no de manera objetiva, con miras al interés público.¹⁷⁴

García Mexía define el conflicto de interés como *“aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”*.¹⁷⁵

De esta manera, la corrupción en el parlamento se presenta también cuando éste se ve influido por el “poder del dinero”. En la actualidad existen expresiones como “captura”, las cual hace referencia a la “compra” de leyes o decretos, es decir de decisiones fundamentales, lo que origina que los representantes populares dejen de actuar como funcionarios al servicio del

¹⁷⁴ Ramírez Altamirano, Marina, *Ética parlamentaria en Costa Rica*, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, vol. 7, núm. 3, diciembre de 1999, p. 210.

¹⁷⁵ García Mexía, Pablo, *La ética pública. Perspectivas actuales*, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 114, octubre-diciembre de 2001, p. 147; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003, p. 265.

bienestar general para volverse en empleados de ciertos sectores de interés que compran su voluntad.¹⁷⁶

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

c) Manifestaciones diversas

En los congresos también se presentan conductas como el nepotismo. El nepotismo consiste en nombrar en puestos públicos a familiares o amigos sin atender a ningún criterio de selección de recursos humanos. Se distingue del “clientelismo”, en que este es el espacio político que se asigna a miembros de partidos políticos, amigos o familiares por su contribución en la campaña electoral.¹⁷⁷

Este ambiente vulnera el principio de igualdad de proporciones, pues constituye una privatización patrimonialista del empleo público, además genera una inmensa burocracia costosa e improductiva dentro de las cámaras, la cual a menudo sólo se dedica a cobrar un salario alto sin ser eficiente en su labor.

Además de los anteriores, es frecuente encontrar otros casos de corrupción en el Poder Legislativo, los cuales constituyen abiertamente delitos, tal es el caso de la apropiación directa de los bienes del Estado (peculado); el uso de información privilegiada de carácter secreto y confidencial por parte de funcionarios que dejan la función pública y pasan a servir al sector privado; el tráfico de influencia; la destrucción o desaparición de archivos o

¹⁷⁶ Ferreira Rubio, Delia M., *¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?, Parlamentos y control de la corrupción. Desafíos políticos en América Latina, San Pablo, 11-13 de junio, 2003, sesión 6. Vulnerabilidad parlamentaria: Captura del legislativo por las elites*, Consultado en: <http://www.worldbank.org/wbi/governan ce/placc2003/pdf/ferreirarubio.pdf>

¹⁷⁷ Wong Pimentel, Andrés, *Revista de la Red de expertos en integración regional, Integración Regional SICA. Ética Parlamentaria*, Número 4, Semestral, Edición 2016. Pág. 28

documentación relevante; el uso de la inmunidad parlamentaria (fuero) para evadir su responsabilidad en la comisión de fraudes, la desviación de fondos públicos a favor de un grupo o proyecto político; entre otros.¹⁷⁸

Como podemos observar, la corrupción ha hecho presa incluso a las instituciones políticas más nobles como es el parlamento, por ello es necesario erradicarla por completo, por ello creemos que la mejor forma es a través de la ética parlamentaria, que evidentemente requiere de un Código que permitiría vigilar su cumplimiento.

IV.4 Aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta para la creación de un Código de Ética Parlamentaria

Un código de ética dispone las conductas obligatorias de los miembros de un grupo, dispuestas en forma voluntaria por ellos mismos, al consentir a restringir un espacio de su libertad legal, por considerar en conciencia que así debe de efectuarse. Apela a la convicción racional de esos sujetos, como principal motivación para el cumplimiento de las conductas dispuestas como debidas en el ordenamiento gremial. Asimismo funda su validez en su eficacia cotidiana.

La existencia de un código de ética en una empresa o entidad representa la manifestación inequívoca de voluntad de cambio para ser mejor, la identificación del rol que juega en la vida social y la existencia de personas libres que están convencidas de ejercer una actividad o profesión con apego a la razón, a la sensibilidad y al compromiso con la sociedad.

Los códigos de ética tienden a ser documentos oficiales que reglamentan la conducta de los legisladores estableciendo qué se considera una conducta aceptable y qué no. El código promueve una cultura política que hace considerable énfasis en el decoro, corrección, transparencia, y

¹⁷⁸ Ramírez Altamirano, Marina, *Ética parlamentaria en Costa Rica*, Revista Parlamentaria, Numero 3, Mes Diciembre, Edición 1999, p. 212.

honestidad en la conducta de los parlamentarios. La ética parlamentaria, por otra parte, formula principios amplios de conducta pero **no** define lo que es apropiado y lo que es inapropiado y no establece sanciones para violaciones del código.

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

Además, las normas escritas permiten conocer con mayor objetividad y precisión, los criterios de actuación de los parlamentarios; proporcionan un importante mecanismo para la resolución de controversias; impiden o dificultan la corrupción en cualquiera de sus modalidades; pueden servir al funcionario para rechazar formalmente determinadas propuestas; permiten exigir responsabilidades a los servidores públicos por sus actos, y aumentan la confianza de los ciudadanos hacia aquellos que realizan estas medidas. La figura del legislador tiene una doble carga debido a la naturaleza de sus funciones y la específica responsabilidad como representantes de la sociedad, que llevan a costas el ser alto funcionario de la Nación, con el que adquieren el compromiso de velar por los intereses públicos, bajo el estricto criterio de la honestidad, probidad y la lealtad, lo que implica actuar con estricta moralidad,

Los códigos de esta naturaleza no evitan los actos de corrupción, sino que resultan medidas preventivas adecuadas. Tenemos claro que la sola imposición de reglas y controles no puede subsanar en su totalidad los efectos de la ausencia de un consenso ético fundamental, sin embargo, la imposición de dichos deberes, tendrá la función de establecer parámetros que sirvan como guía.

Cuando existe un consenso de conducta ética dentro de una sociedad, no será necesario establecer por escrito principios fundamentales para regular la actuación del comportamiento en general, pues son claros desde la

perspectiva de los valores aceptados; pero cuando no se tienen criterios bien fundamentados del bien hacer y bien actuar éticamente, si es necesario desarrollar de manera improrrogable y en detalle, dichas normas. Al respecto, un estudio realizado entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), encontró que los ocho principios básicos de ética pública más mencionados por los estándares de conducta de los países de dicha organización son: imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, eficiencia, igualdad, responsabilidad, y justicia.

Además de establecer esas normas elementales para el desempeño de la función pública, los códigos de conducta deben establecer también los mecanismos y la aplicación de sanciones para los transgresores, para garantizar que efectivamente se apliquen. En resumen, para el combate contra la corrupción, los códigos de ética (de conducta) son una herramienta esencial.

IV.5 Regulación de los conflictos de interés

Para combatir la corrupción que provocan los conflictos de intereses, se pueden adoptar algunas opciones:

a). Establecer una serie de incompatibilidades o prohibiciones para quien ocupa el cargo.

b). Transparentar los intereses que puedan afectar la decisión del funcionario, para incentivar el control de la ciudadanía, como motor de responsabilidad política.

En el primer caso, en muchos países se prohíbe al legislador no sólo el ejercicio de cualquier otro cargo público remunerado, sino también de todo empleo en el sector privado, incluyendo el ejercicio profesional de la abogacía, y la participación en la dirección de empresas vinculadas o que realizan contratos con el Estado, exceptuándose únicamente actividades académicas u honoríficas.

En el segundo caso, algunos Estados reglamentan detalladamente las declaraciones de intereses que deben presentar los parlamentarios. Esa exigencia de las declaraciones de intereses, actividades y patrimonio del legislador son fundamentales para ampliar la transparencia.

IV.6 Exigencia de transparencia patrimonial

Además de las obligaciones de los legisladores de realizar declaraciones patrimoniales y de intereses (de los bienes u obligaciones que poseen), deben informar a la cámara los ingresos adicionales a su salario, así como su participación en empresas, asociaciones u organizaciones de cualquier índole.

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

IV. 7 Limitación de gastos y duración de las campañas

Otra acción contra la corrupción al interior de los congresos es reducir la duración de las campañas electorales y el costo de éstas, pues los candidatos no tendrán que recurrir a buscar fondos con personas o

instituciones con las que pudieran quedar comprometidos. Además, es indispensable establecer límites al financiamiento público y al privado y sancionar severamente cuando éste rebase los términos fijados.

También tiene importancia el control de los recursos en las "precampañas", sobre todo el financiamiento privado, pues compromete a los parlamentarios con los "dueños del dinero". De igual forma, tomar en cuenta el tipo de financiamiento, sea dinero o prestaciones (tiempo en TV, recursos materiales, humanos, etc.).

Es sorprendente encontrar que en países en desarrollo, como los de Latinoamérica, se gaste tanto dinero en las campañas políticas, cuando existen millones de personas que viven en pobreza extrema y a los cuales se les podría beneficiar con el monto empleado en las contiendas electorales.

IV.8 Acceso a la información

Otro instrumento de ética parlamentaria es la disponibilidad de los órganos del Estado para hacer pública su actuación, es decir asequible a todos los ciudadanos. La posibilidad de los ciudadanos de tener acceso a la información de los procedimientos parlamentarios (sea en comisiones o en el pleno), y de los gastos de la cámara, son mecanismos para facilitar el control por parte de la ciudadanía, además de disminuir el riesgo de actos de corrupción.

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

En este rubro ayuda la existencia de canales de radio y TV que transmitan las actividades desarrolladas en el ámbito parlamentario, así como la información que a través de Internet se difunda al público.

IV. 9 Medidas alternas

Para prevenir y combatir la corrupción, está también la obligación de los legisladores de presentar informes periódicos sobre sus actividades realizadas, tanto al presidente de la cámara como a sus electores y a la ciudadanía. Los informes que rinden ante sus coordinadores parlamentarios, que son de carácter partidista, no sustituyen estas declaraciones.

Regular el cabildeo es otra de las medidas necesarias para prevenir y combatir la corrupción, sobre todo para evitar la aprobación de leyes o actos que beneficien exclusivamente a ciertos grupos de poder o intereses económicos. También el uso razonable de las prerrogativas parlamentarias, para el desempeño óptimo del trabajo legislativo y no para cometer ilícitos, y sustraerse a la acción de la justicia.

Asimismo determinar el uso racional de los bienes del Estado, y que se destinen únicamente para la actividad parlamentaria, lo que implica el uso correcto de oficinas, teléfonos, fax, vehículos, gastos de alimentación, viáticos, viajes, entre otros.

Desarrollar plenamente el servicio civil de carrera en las cámaras, para evitar influyentismo, nepotismo y el crecimiento de una burocracia improductiva y onerosa; asimismo, esto permitirá mejorar el trato de los parlamentarios con los subalternos, que debería ser siempre de respeto y lealtad mutua.

La integridad pública, es el mejor instrumento de lucha contra la corrupción. Para esto es indispensable la formación ética en el parlamentario, tanto antes de asumir el cargo, como durante el ejercicio del mismo; se pueden llevar a cabo cursos, talleres, seminarios, conferencias, publicaciones, entre otras, sin olvidar desarrollar en todos los niveles del sistema educativo, la cultura de la honestidad, el trabajo y la disciplina para alcanzar el éxito.

IV.10 Exposición de motivos y fundamentación para la creación del Código de Ética Parlamentaria del Estado de Morelos

El propósito de la creación del Código Ética y conducta para los Legisladores del Estado de Morelos, es el de ayudar a los legisladores a resolver los conflictos que en su propia persona surjan como limitantes y en consecuencia inhiban la toma de decisiones apegada a valores y principios éticos,

favorables para que con motivo de su trabajo, se resuelvan y se planteen buenas y eficaces propuestas que lleven al Estado a tener una sociedad más justa y consciente de sus propias necesidades sin soslayar, que lo que permite a una sociedad la perfecta convivencia, es precisamente mantenerse en el margen de la moralidad, por lo que se pretenderá con esto invitar a la concientización de cada uno de los legisladores, de la imperante necesidad de crear este Código, en tanto que la misma sociedad será quien califique los aspectos observables de su conducta.

Por otro lado el permitir a los diputados mostrar la gran responsabilidad que se debe tener con las importantes funciones y la protección a los intereses públicos, particularmente en lo que respecta a la rendición de cuentas e incrementar la confianza de los ciudadanos en su sistema político democrático.

En el ámbito legislativo, es preocupante el deterioro que ha sufrido el poder legislativo ante una sociedad que reclama que se trabaje por el bien común, lo cual no puede lograrse sin los principios axiológicos que deben regir en una institución de tal envergadura como lo es el poder legislativo; hoy en día se ha hecho reiterativo el escuchar referencias negativas respecto de la labor legislativa, es decir que la institución legislativa carece de conductas que optimicen y conlleven a tomar decisiones, a legislar de manera integra, buscando el bienestar social, ya que en dicha función, no se refrenda la honestidad y transparencia necesaria para llevar a cabo la actividad legislativa.

Por tanto es indispensable que la cultura ética en el poder legislativo sea aceptable; pues esto encuentra sustento legal en atención a las

disposiciones del artículo 8º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción *-antes mencionado-* el cual prevé el desarrollo de Códigos de Conducta para funcionarios públicos; de hecho con fundamento en lo dispuesto por el artículo 62 en sus fracciones VIII a la XIII de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se establece una Comisión denominada de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa, y se cita que habrá un código de ética legislativa, mismo que hasta el día de hoy no ha sido creado.

En ese orden de ideas y ante la ausencia de un código de ética a que expresamente obliga el capítulo tercero, de los artículos del 22 al 27 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, este resulta indispensable para regular la conducta del legislador, además de cuyo propósito ha de ser la de promover, capacitar y difundir lo que mínimamente debe conformar un régimen de ética y conducta parlamentaria; al efecto este dispone:

CAPÍTULO TERCERO DE LA ÉTICA PARLAMENTARIA

ARTÍCULO *22.- El Congreso del Estado de Morelos contara con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo. El legislador que se aparte de la ética parlamentaria en el ejercicio de su actividad, incurrirá en responsabilidad, se hará acreedor a las medidas disciplinarias establecidas en la Ley y en el presente reglamento.

ARTÍCULO *23.- Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de, legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.

ARTÍCULO *24.- En su conducta los diputados darán ejemplo de su compromiso, con una conducta moralmente intachable, honesta y leal al desempeño de las funciones de su cargo, con los valores que inspiran el estado democrático de derecho, así como la vocación de servicio al país y al Estado de Morelos.

ARTÍCULO *25.- Son deberes de conducta de los diputados los siguientes:

I. Actuar con decoro y respeto a la investidura de diputado, utilizando en todo momento un lenguaje acorde con la moral, buenas costumbres y ética parlamentaria, máxime si se utiliza la Tribuna del Congreso del Estado, la cual es incompatible con una conducta que atente contra el orden público;

II. Actuar con armonía frente a sus colegas. Se abstendrá cuidadosamente de expresiones maliciosas o injuriosas y de aludir antecedentes personales de ellos;

III. Ser respetuoso con el trato con los ciudadanos, los demás Diputados, el personal del Congreso y en general, con cualquier autoridad o funcionario público

IV. No pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas;

V. No emplear a familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;

VI. Excusarse de participar en la discusión o aprobación de temas y/o en los debates en donde puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, debiendo hacer explícitas tales vinculaciones al Presidente de la Mesa Directiva o al Presidente de la Comisión o comité respectivo;

VII. Abstenerse de solicitar o aceptar regalos, viajes, donaciones o recompensas que pongan en duda su imparcialidad en la toma de decisiones.

VIII. Responsabilizarse por todo documento que firma y sella;

IX. Las demás que establezca la Ley, este reglamento y las que acuerde la Conferencia. Las demás que establezca la Ley, el reglamento interno, el Código de Ética Parlamentaria y las que acuerden la Conferencia.

ARTÍCULO 26.- En materia de ética parlamentaria, la Conferencia tendrá las siguientes atribuciones:

I. Promover los principios y valores ético-parlamentarios entre los integrantes del Congreso y en la sociedad en general;

II. Resolver las consultas que se le formulen para el cumplimiento de la ética de los legisladores; y

III. Recibir y resolver por consenso, las denuncias en contra de las normas de ética establecidas que se presenten contra cualquier diputado.

ARTÍCULO *27.- La Comisión de Gobernación, Gran Jurado y Ética Parlamentaria será el encargado de aplicar y resolver las recomendaciones, apercibimientos, sanciones o medidas disciplinarias en caso de incumplimiento a lo establecido en el presente Código de Ética Parlamentaria.

CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación se ha dado a conocer gran parte de la terminología que se requiere para poder comprender la importancia que tienen las distintas áreas de conocimiento como lo son la axiología, la ética, la deontología, etc., en la función legislativa, ya que en ellas se encuentran los valores y principios morales y éticos que podrían dar la pauta para brindar una reglamentación que orienten a los legisladores a conducirse con responsabilidad pero sobre todo con conciencia profesional de la labor que desempeñan.

Sin duda, hablar de ética legislativa o parlamentaria, poniendo especial atención, en las virtudes requeridas para el buen ejercicio de su función, se mantiene vigente en la mente de un gran número de individuos, el regular y controlar, el comportamiento ético del legislador que en su gran mayoría actúan de acuerdo a intereses políticos propios y de partido.

Se debe aceptar que la legítima aspiración, que toda sociedad tiene, es contar con un poder legislativo confiable, lo cual, requiere forzosamente que los legisladores cuenten con ciertas virtudes, hábitos, aptitudes y actitudes personales que los conviertan en individuos idóneos para desarrollar tan importante labor. Es decir, que por ningún motivo debemos permitir que personas con una moral deficiente y una conducta reprochable ostenten el cargo de diputados y hagan de nuestro Estado un territorio antidemocrático, ya que los legisladores deben refrendar su legitimidad a través de la aceptación de tener una conducta apegada a ciertos parámetros de bien hacer y bien actuar, y sujetarse a una reglamentación de conducta ética; los ciudadanos tenemos derecho a exigir que nuestros representantes sean personas íntegras, comprometidas con la sociedad, para representar dignamente a la sociedad y crear, modificar o extinguir leyes, con el único objetivo de buscar el bien estar común, aún y cuando estas impliquen sacrificar

los intereses de la minoría; hemos argumentado a lo largo de esta investigación la importancia de no perder de vista los principios y valores morales, de mantener la convicción de que los legisladores tienen el deber de preservar ante todo el bien de la sociedad; Morelos es un estado que por su historia, su envergadura, su cercanía con la capital, su ubicación geográfica, y su sociedad, que ha sido incansable en la lucha por mantener sus ideales merece indiscutiblemente tener representantes dignos, confiables, responsables y con una alta calidad humana.

Por todo lo expuesto, se considera indispensable la creación de un Código de Ética que oriente, observe y sancione la actividad de los legisladores razón por la cual se propone el siguiente Código de Ética:

PROPUESTA DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. El presente Código es de orden público e interés social, tiene por objeto fundamental normar la conducta de los legisladores en el ejercicio de su función.

ARTÍCULO 2. Los Diputados al asumir y protestar constitucionalmente el cargo, deberán conocer, aceptar y protestar el cumplimiento del presente Código.

ARTÍCULO 3. Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de: legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.

ARTÍCULO 4. Los legisladores del Estado de Morelos durante el periodo que dure su encargo, deberán sujetarse y adecuar su conducta y el ejercicio de sus funciones a los principios y valores éticos contenidos en este Código, con la finalidad de preservar el interés público por encima de cualquier interés personal, partidista o de cualquier índole que lo contravenga.

ARTÍCULO 5. Las conductas inadecuadas por parte de los legisladores en contra de lo dispuesto en este compendio regulatorio serán investigadas y sancionados por la Comisión de Gobernación, Gran Jurado y Ética

Parlamentaria que se encargara de determinar el procedimiento mediante el cual se impondrá la sanción a la que se hará acreedor el diputado infractor.

ARTÍCULO 6. Las y los diputados deberán realizar su labor legislativa con apego a los principios y valores éticos que se enuncian en este Código.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DIPUTADOS

ARTÍCULO 7. Además de lo enumerado por el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos la actividad parlamentaria será ejercida bajo los principios de honestidad, responsabilidad, imparcialidad, lealtad, eficiencia, integridad, objetividad, independencia, cordialidad, respeto, legalidad, veracidad, justicia y con especial atención a la protección y promoción de los derechos humanos.

El cumplimiento de estos principios se materializa a través del acatamiento a las obligaciones de las y los Diputados contenidos en la Constitución, la Ley Orgánica, en el Reglamento y en este Código

- I. **HONESTIDAD**, este principio se materializa en la ética parlamentaria cuando los legisladores:
 - a) Se abstienen de incurrir en actos de corrupción o conflicto de interés, en términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en la Federación y de la legislación penal federal;
 - b) Omiten efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones, salvo aquellas que se prevean en la Ley Orgánica;

- c) Declinan regalos, donaciones, ventas a un precio menor del que le corresponde en el mercado o situaciones semejantes, siempre que puedan ser medio para interferir en el desempeño de sus funciones;
- d) Mediante el uso de su cargo, no pretenden obtener beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros;
- e) Evitan actitudes que denoten abuso de poder;
- f) Guardan el justo medio entre los extremos y evitan actos de ostentación que vayan en demérito de la respetabilidad de su cargo;
- g) Se abstienen de realizar o prestar asesoramientos, consultorías, estudios u otro tipo de actividades relacionadas con las actividades del Congreso del Estado, que les signifiquen un beneficio patrimonial;
- h) Informan a la sociedad Morelense, que en cualquier circunstancia es su representada, cuando deben participar en la discusión de temas, en investigaciones, en el debate o en aprobación de leyes o proposiciones con punto de acuerdo, en las cuales se encuentren involucrados intereses económicos directos personales o familiares, excusándose de intervenir en ellos. Este informe y la excusa correspondiente se deberán hacer del conocimiento público:
 - 1. En la página de Internet oficial de la Cámara;
 - 2. En forma oral, antes de participar en las discusiones o debates de que se trate; y
 - 3. En los informes que rinda la o las Comisiones respectivas, ante las cuales se informó esta circunstancia;
- i) Protegen y conservan los bienes del Estado, utilizando los que les fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento; tampoco emplean o permiten que otros lo hagan para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados;

- j) Se abstienen de realizar trabajos o actividades, remuneradas o no, fuera de sus funciones, que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades, cuyo ejercicio pueda dar lugar a dudas sobre su imparcialidad frente a las decisiones que les compete tomar en razón de sus labores;
- k) Se abstienen de participar en campañas publicitarias sobre determinado producto, o permitir que su nombre sea usado por una firma, asociación, sociedad, corporación o cualquier otra entidad para fines comerciales, y
- l) Se abstienen de utilizar en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tengan conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no sea pública.

II. **IMPARCIALIDAD.** Este principio además de lo dispuesto en la Ley Orgánica y en el Reglamento, se materializa en la ética parlamentaria cuando las y los Diputados del Congreso:

- a. Se abstienen de pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas;
- b. Emplean criterios de equidad para la formulación de leyes y la toma de decisiones en general;
- c. Otorgan a todas las personas, a través de la presentación de iniciativas y de la supervisión de la fiscalización superior, igualdad de trato en igualdad de situaciones;
- d. Se abstienen de realizar actos discriminatorios en su actividad legislativa y con las personas en general;
- e. Evitan cualquier beneficio o ventaja personal al tomar sus decisiones;

- f. Observan una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con servidores públicos y ciudadanos en general, deben conducirse en todo momento con respeto y corrección.

III. **LEALTAD.** Este principio, además de lo dispuesto en la Ley Orgánica y en el Reglamento, se materializa en la ética parlamentaria cuando los legisladores:

- a. Mantienen un trato solidario, de respeto, de consideración, de cooperación y de lealtad mutua acorde con su investidura, y en todo momento desempeñarán una conducta intachable y transparente tanto en su vida pública como privada, en consonancia con la ética y las buenas costumbres, enalteciendo el buen nombre de la institución;
- b. Deben lealtad al pueblo, a las instituciones y al mandato constitucional por el cual han sido elegidos y actúan con responsabilidad, protegiendo los intereses del Estado;
- c. Tributan al Estado Morelense el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto de valores que representan como legisladores;
- d. Aceptan los vínculos implícitos en su adhesión a la Cámara, de tal modo que refuerzan y protegen, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa, y
- e. Cumplen las disposiciones institucionales para la prevención del acoso laboral y el acoso sexual, así como con las políticas institucionales de fomento a la equidad de género.

IV. **EFICIENCIA.** Este principio además de lo dispuesto en la Ley Orgánica y en el Reglamento, se materializa en la ética parlamentaria cuando las y los Diputados del Congreso:

- a. Tienen permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones legislativas, pues a través de éstas, otorgan a cada morelense lo que le es debido;
- b. Se presentan a desempeñar oportunamente sus funciones;
- c. Se abstienen de presentarse en el recinto camaral en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes;
- d. Asisten a las reuniones y participan en los trabajos de las comisiones;
- e. Se abstienen de ausentarse sin justificación de las sesiones;
- f. Se abstienen de obstruir el desarrollo normal de las sesiones del pleno o de las comisiones a través de:

1. La interrupción a los oradores que estén en uso de la palabra;
2. La usurpación de los lugares o las funciones de los integrantes de la Mesa Directiva;
3. La alteración del orden a través de exclamaciones soeces o altisonantes; o
4. Cualquier otra que pretenda obstruir u obstruya el desarrollo normal de las sesiones;
5. Usan el tiempo oficial en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres;
6. Mantienen la adecuada organización y planificación en el trabajo a su cargo;
7. Realizan un ejercicio adecuado del cargo, hecho que involucra el cumplimiento personal del presente Código;

8. Cumplen eficientemente la función parlamentaria, en la forma y condiciones que determinen la Ley Orgánica y el Reglamento;
9. Cumplen en el tiempo previsto y de manera apropiada con las actividades y responsabilidades que les sean encomendadas;
10. Cumplen diligentemente sus obligaciones de legislador.

LEGALIDAD. Este principio además de lo dispuesto en la Ley Orgánica y en el Reglamento, se materializa en la ética parlamentaria cuando los legisladores:

- a. Dan cumplimiento a las obligaciones que les imponen, en su calidad de legisladores, la Constitución, la Ley Orgánica y las demás disposiciones legales aplicables;
- b. Cumplen funciones destinadas a satisfacer el interés público;
- c. Denuncian ante las autoridades correspondientes, los actos de los que tuvieron conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquier disposición legal;
- d. Preservan el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia;
- e. Previenen e investigan los hechos que atentan contra la ética pública; además, velan por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público del Estado y denuncian la violación de las normas de interés público y en especial aquellas que atenten contra los derechos humanos, y

- f. Se abstienen de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada o confidencial conforme a las disposiciones vigentes.

ARTÍCULO 8. Además de los principios contenidos en la Ley Orgánica, en el Reglamento, en el presente capítulo, y en cumplimiento a la ética parlamentaria a que están sujetos los legisladores del Congreso del Estado de Morelos, éstos deben atender las normas conductuales siguientes:

I. RESPETO. Actuar con orden y decoro en todas sus acciones, utilizando un lenguaje acorde con la dignidad parlamentaria, eliminando el uso de expresiones vulgares, despectivas, degradantes o soeces, y procurando en todo momento que el trato con todas las personas sea amable y respetuoso, independientemente de su condición;

II. EJEMPLO PÚBLICO. Observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de una persona que no ejerce un cargo público;

III. TRANSPARENCIA. Consistente en brindar información comprensible y verificable, inherente a la función legislativa y la actividad que desarrollan como representantes populares, en forma permanente y accesible;

IV. HONRADEZ. Consistente en desempeñar su cargo y desarrollar sus funciones, buscando en todo momento el beneficio de sus representados y evitando el provecho estrictamente personal y/o familiar;

V. INDEPENDENCIA. Consistente en una actitud alejada de influencias ajenas a los objetivos de cumplir con la función que tienen encomendada, de servicio a la sociedad y búsqueda del bienestar en el desempeño de su cargo;

VI.CORDIALIDAD. Consistente en el respeto que deben tanto a la institución de la que forman parte –como espacio privilegiado para el diálogo y la construcción de los acuerdos que sirvan a la sociedad, a sus pares, al personal que presta sus servicios a la misma, a quienes visitan las instalaciones y, en general, a sus representados;

VII.PROFESIONALISMO. Consistente en ejercer su cargo con responsabilidad al momento de presentar, debatir o votar una propuesta de ley o de reforma, o cualquiera otra propuesta que tenga implicaciones en la sociedad;

VIII.TOLERANCIA. Consistente en mantener una actitud de respeto y consideración respecto de las opiniones ajenas;

IX.RESPONSABILIDAD. Consistente en cumplir con diligencia las obligaciones y responsabilidades que derivan del ejercicio de su cargo, así como las tareas que le son encomendadas;

X.INTEGRIDAD. Consistente en observar un comportamiento coherente con las posturas éticas personales y de tolerancia, responsabilidad, objetividad, profesionalismo, cordialidad, transparencia y productividad de la Cámara;

XI. OBJETIVIDAD. Consistente en conducirse con base en criterios que no estén influenciados por intereses personales o particulares, y

XII. PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA. Todo lo que abone al cumplimiento de las obligaciones y deberes que la Constitución y las leyes les confieren.

XIII. VERACIDAD. Los legisladores deberán conducirse siempre con verdad fin de que sus representados, confíen en ellos

XIV. JUSTICIA. Esto con el objetivo fundamental de combatir la desigualdad y exclusión social, con especial atención a la protección y promoción de los derechos humanos.

ARTÍCULO 9. Toda persona que conozca de algún hecho o conducta indebida o contraria a lo dispuesto en este Código realizada por un legislador, podrá denunciarlo ante la Comisión de Gobernación, Gran Jurado y Ética Parlamentaria para que se proceda con la investigación pertinente y se sancione al legislador en caso de ser esto verificable.

CAPITULO III

DE LAS NORMAS DE CONDUCTA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

ARTÍCULO 10. Es deber del legislador conducirse en base a lo siguiente:

- I. Respeto a la investidura de representante social, el cual será incompatible con las conductas que atenten contra el orden público y las buenas costumbres.
- II. El tiempo que dure el cargo de los legisladores deberán conducirse en congruencia con su dignidad de representante social.
- III. Abstenerse de efectuar gestiones particulares y ajenas a su labor parlamentaria.
- IV. Realizar sus funciones con estricto apego al marco jurídico vigente.
- V. Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir el desempeño de sus funciones.
- VI. No pretender trato preferencial alguno al realizar tramites personales o familiares ante entidades públicas o privadas.
- VII. Cumplir con estricta responsabilidad y apego a legalidad, las obligaciones, comisiones, encomiendas, funciones y actividades propias de su cargo.
- VIII. Actuar con imparcialidad y objetividad con la finalidad de que su labor legislativa sea útil para lograr el beneficio social.
- IX. Proteger y salvaguardar el interés público, atendiendo y dando solución a las demandas ciudadanas.

- X. Actuar con especial sensibilidad hacia los grupos vulnerables como como niñas, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes, etnias y demás grupos que requieran una atención solidaria.
- XI. Interactuar con sus homólogos con respeto, cordialidad y tolerancia.
- XII. Conducirse con moderación y sobriedad en el uso de los recursos públicos y el desempeño de sus funciones.
- XIII. Propiciar el dialogo para la concertación de acuerdos, respetando la dignidad y el punto de vista de los diferentes actores políticos y demás personas que intervengan en los asuntos, con la finalidad de alcanzar acuerdos que beneficien a la sociedad.

ARTÍCULO 11. El ejercicio de la función legislativa debe estar orientada a obtener el máximo desarrollo humano y bienestar de la sociedad por medio de la representación adecuada y pertinente de los representantes sociales que deberán regirse por la moral y las buenas costumbres.

ARTÍCULO 12. La actividad legislativa debe inspirar la confianza de los ciudadanos con el objeto de fortalecer la credibilidad institucional.

ARTÍCULO 13. Los legisladores deberán mostrar su vocación de servicio a la sociedad morelense y desempeñarse con honestidad y lealtad a su función legislativa, buscando siempre que el interés general prevalezca sobre cualquier interés particular.

ARTÍCULO 14. Los Diputados deberán abstenerse de lo siguiente:

- I. Solicitar, aceptar, admitir dádivas o favores para sí o para terceros;
- II. Dejar de realizar su función legislativa, sin causa justificada; y
- III. Ejercer presión o hacer valer su cargo para obtener un beneficio personal.

CAPÍTULO IV
DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, GRAN JURADO Y ÉTICA
PARLAMENTARIA

ARTÍCULO 15. Al inicio de un periodo legislativo se constituirá la Comisión, para los efectos de la Ética Parlamentaria y deberá estar integrado por:

- I. Un Presidente.
- II. Tres Secretarios; y
- III. Por un Diputado de al menos de cada fracción o grupo parlamentario.

ARTÍCULO 16. La Comisión, para los efectos de la Ética Parlamentaria contara con un Secretario Técnico, que será designado por los integrantes de dicha Comisión a propuesta del presidente.

ARTÍCULO 17. La Comisión se integrará e instalará dentro del primer mes del primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura de que se trate, y sesionará al menos una vez al mes y cuantas veces sea necesario cuando se estén desahogando procesos de investigación.

CAPÍTULO V
DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN, PARA LOS EFECTOS DE LA
ÉTICA PARLAMENTARIA

ARTÍCULO 18. Son atribuciones de la Comisión:

- I. Promover el cumplimiento y observancia de las disposiciones del presente Código;
- II. Promover y difundir los principios de conducta y deberes éticos entre las Diputadas y Diputados, sus colaboradoras y colaboradores, así

- como de los integrantes de los Servicios Administrativo y Parlamentario de la Cámara;
- III. Promover la transparencia y publicidad de los principios, valores y deberes de la conducta ética;
 - IV. Prevenir la comisión o realización de actos contrarios a la ética por parte de las Diputadas y Diputados;
 - V. Establecer los mecanismos necesarios para la presentación de quejas en contra de conductas contrarias a las disposiciones del presente Código, cometidas por alguna Diputada o Diputado, o por un conjunto de ellos;
 - VI. Conocer de las quejas que se presenten contra las Diputadas y/o Diputados, por contravención a las disposiciones del presente Código, y emitir recomendaciones de acuerdo con los procedimientos establecidos en el mismo. En todo caso, en la recomendación que prevea una sanción deberán establecerse claramente las razones y motivos por los cuales resultaron inadecuadas o improcedentes las justificaciones ofrecidas por la Diputada o Diputado al Comité durante el procedimiento;
 - VII. Recomendar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados las sanciones correspondientes, para hacerlas cumplir mediante sesión de pleno o los mecanismos que resulten pertinentes. Dicha recomendación será de carácter público;
 - VIII. Integrar, conservar y dar acceso público a los expedientes derivados de las quejas y los procedimientos instaurados en los términos del presente Código, y;
 - IX. Las demás que sean necesarias para cumplir con las disposiciones del presente Código. En todo lo que no sea considerado información reservada, se dará la máxima publicidad y acceso a quien lo solicite, observando en todo momento las disposiciones aplicables en materia de protección de datos personales.

CAPÍTULO VI
DEL PROCEDIMIENTO DE LA QUEJA PARA SU PRESENTACIÓN
INVESTIGACIÓN, RESOLUCIÓN Y APELACIÓN

ARTÍCULO 19. En caso de que un legislador viole alguna de las disposiciones de este código tendrá que sujetarse a un procedimiento el cual se iniciara con la queja que podrá ser presentada por cualquier Diputada o Diputado, persona física o moral que considere que este atenta contra los principios éticos prescritos en el presente Código.

ARTÍCULO 20. La Comisión actuará de oficio por acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, cuando tengan conocimiento de actos que contravengan las disposiciones de este Código, o bien cuando un legislador, o un conjunto de ellos, presente una queja en contra de uno de sus pares.

ARTÍCULO 21. Las quejas a petición de parte deberán ser presentadas por escrito, el cual deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre del quejoso;
 - II. Correo electrónico de contacto, en su caso;
 - III. El nombre de legislador que haya cometido la falta que motiva la queja;
 - IV. Una descripción de los hechos motivo de la queja, y
- IV. En su caso las pruebas que se ofrecerán para sustentar la queja.

ARTÍCULO 22. Recibida la queja, el Presidente de la Comisión, la turnará al Secretario Técnico, el cual en un término de 5 días hábiles podrá:

1. Rechazar la queja de manera fundada y motivada, si esta no se encuentra dentro del ámbito de facultades de la Comisión. Esta resolución, se presentará al pleno de la Comisión y, en caso de ser aprobada, se ordenará su publicación en el sitio oficial del Congreso.

Si la resolución es rechazada o no aprobada por la Comisión, se devolverá a la Secretaría Técnica para que abra el expediente y se instaure el proceso.

2. Si la queja se encuentra dentro del ámbito de facultades de la Comisión, abrirá el expediente y dará inicio al proceso. Siempre que está tenga un sustento suficiente.
3. Las partes están obligadas a brindar la colaboración más amplia durante la investigación y presentarse ante la Comisión a citación del mismo para el desahogo de cualquier diligencia que requiera su participación; y
4. La Comisión en Pleno quedara facultada para resolver cualquier caso o situación no prevista en este código.

ARTICULO 23. Abierto el expediente, el Presidente del Comité ordenará que:

- a. Se notifique por escrito y de manera personal al legislador infractor, dentro de los tres días siguientes;
- b. Hecha la notificación, se deberá publicar también en el sitio de Internet oficial del Congreso del Estado dicha notificación, para informar que se inició el proceso.

ARTÍCULO 24. La notificación deberá hacerse de manera personal, debiendo entregar una copia del expediente que se haya formado con la queja y la documentación.

ARTÍCULO 25. El Presidente o algunos de los Secretarios podrán intentar la conciliación entre las partes, en cualquier etapa del procedimiento.

ARTÍCULO 26. En los cinco días siguientes a la notificación, el legislador deberá formular su respuesta la Comisión.

Recibida dicha respuesta, la Comisión fijará fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de descargo, dentro de los tres días siguientes.

ARTÍCULO 27. En la audiencia de descargo podrán intervenir las partes, por sí mismas; y mediante un representante designado por ellas mismas sólo en casos de incapacidad física para hacerlo. Se les concederá el uso de la palabra por lapsos equitativos y alternados, para que cada uno exponga las razones y los motivos que justifican su dicho. En esa misma audiencia, las partes podrán ofrecer y presentar otras pruebas que consideren pertinentes.

ARTÍCULO 28. Si el pleno de la Comisión al término de la audiencia de descargo, determina mediante voto calificado de las dos terceras partes que la queja es notoriamente improcedente, emitirá resolución definitiva en ese sentido y la notificará en el sitio de oficial del Congreso del Estado, dentro de los tres días siguientes.

ARTÍCULO 29. Si en la audiencia de descargo no se determina la improcedencia de la queja; la Comisión declarará abierta la investigación por un periodo de hasta treinta días y solicitará a las partes que aporten todas las pruebas de las que tengan conocimiento, debiendo desahogar todas aquéllas que resulten idóneas.

La Comisión estará facultado para ordenar las actuaciones y diligencias que considere necesarias, para integrar debidamente la investigación.

ARTÍCULO 30. Concluido el plazo de etapa de investigación; la Comisión deberá citar a las partes a una audiencia en la que se darán a conocer las conclusiones preliminares. Las partes podrán solicitar la ampliación del plazo de investigación hasta por quince días más, si señalan la existencia de pruebas supervenientes o no relacionadas previamente y solicitan su desahogo.

ARTÍCULO 31. Concluido el plazo ampliado si es el caso; el Presidente de la Comisión declarará cerrada la investigación y ordenará a la Secretaría Técnica que dentro de los tres días siguientes elabore el proyecto de recomendación, mismo que se turnará a revisión a los integrantes de la Comisión y estos deberán enviar sus comentarios u observaciones al Presidente de dicha Comisión dentro de los tres días siguientes a la recepción del proyecto de recomendación.

El proyecto de recomendación tendrá el carácter de reservado, hasta en tanto sea presentado a la audiencia final en Pleno de la Comisión.

ARTÍCULO 32. Agotados los tres días para la revisión, el Presidente de la Comisión deberá declarar agotada la investigación y el desahogo de pruebas, y procederá a la citación de la audiencia final dentro de los cinco días hábiles siguientes.

La notificación a las partes se hará por conducto del sitio oficial del Congreso del Estado con al menos tres días de anticipación a la fecha de realización de la audiencia final, en la cual deberán comparecer la partes.

ARTÍCULO 33. Si en la audiencia final se declara fundada la queja, se procederá establecer la propuesta de sanción correspondiente, sujetándose a los términos del presente Código.

En este caso, el Presidente ordenará su remisión al Pleno del Congreso para lo conducente conforme a las disposiciones de legislación orgánica, para su debido cumplimiento.

En el caso de que la Comisión resuelva infundada la queja, el Presidente hará del conocimiento de dicha determinación de manera inmediata al Presidente de la Mesa Directiva para los efectos conducentes.

ARTÍCULO 34. La recomendación podrá ser apelada por cualquiera de las partes dentro de los tres días siguientes, mediante escrito dirigido y presentado al Presidente de la Comisión, quien turnará el expediente y la recomendación a la Mesa Directiva para su análisis y resolución definitiva. Formándose una Comisión especial de Diputados para tales efectos.

ARTÍCULO 35. Los integrantes de la Comisión deberán abstenerse, bajo responsabilidad, de conocer e intervenir en aquellos procedimientos de investigación que lleve a cabo la propia Comisión, en los que tengan interés directo o indirecto en el resultado de la queja, de acuerdo con lo siguiente:

- I. Si son parte de los hechos expuestos en la queja;
- II. Si tienen parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo grado con la parte quejosa, y
- III. Si tienen conflicto de intereses con los hechos y materias involucrados con la investigación.

ARTÍCULO 36. El legislador que sea objeto de una queja por la cual la Comisión haya incoado un procedimiento, podrá recusar a cualquier miembro del mismo, cuando concurren algunas de las inhibitorias señaladas en el artículo anterior, hasta antes de la sesión en la que la Comisión haya de votar por la recomendación de sanción aplicable.

ARTÍCULO 37. A todo proceso iniciado de oficio o a petición de parte, deberá recaer una resolución a más tardar dentro de los noventa días siguientes a aquél en que se realizó la notificación al legislador.

CAPÍTULO VII

DE LAS CONDUCTAS CONTRARIAS A LA ÉTICA LEGISLATIVA

ARTÍCULO 38. Las conductas que atenten contra los principios de la Ética Parlamentaria establecidos en el presente código, serán imputables a los legisladores, y serán sancionadas de acuerdo al lo que se este en el mismo; sin menoscabo de las que correspondan a las disposiciones de otra normatividad aplicable.

CAPÍTULO VIII DE LAS SANCIONES

ARTÍCULO 39. Las sanciones disciplinarias que podrán aplicarse a los legisladores por la práctica de conductas inadecuadas o contrarias a lo dispuesto en este Código son:

- I.- Apercibimiento;
- II.- Amonestación sin constancia en el acta, ni en el diario de debates;
- III.- Amonestación con constancia en el acta y en el diario de debates;
- IV.- Descuento en la dieta; y
- V.- Remoción de las Comisiones y Comités de las que forma parte.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Bibliografía

Aldo, José y Carballo, Luis David, *“Los partidos políticos”*, Anuario Jurídico IX, México, 1982.

Aristóteles, *Ética Nicómaco*, Madrid, España, Gredos, 1985.

Aristóteles, *La Política*, Cali, Colombia: FV Editions, 2015.

Aristóteles, *Política*, Madrid, España: Gredos, 1988.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Porrúa 2007.

Bueno Martínez, Gustavo, *La Democracia como ideología*, Buenos Aires, Argentina, Ábaco, 1997.

Bueno Martínez, Gustavo, *Panfleto contra la democracia realmente existente* Madrid, España., Las Esferas de los Libros, 2004.

Cabrera, Julio, *Mediación penal y derechos humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2014.

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

Colección Grandes Pensadores, *Sócrates y Platón, Vida, Pensamiento y Obra*, Madrid, España Planeta, 2007.

Concha Cantú, Hugo A, *Cultura de la Constitución en México. Una en cuenta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004.

Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Madrid, Espasa Calpe, 1992.

Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México. Estado de Morelos. INAFED.

Fernández Aguado, Javier, *Ética a Nicómaco*, México, D.F. Lid, 2009.

Ferreira Rubio, Delia M, *¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?, Parlamentos y control de la corrupción. Desafíos políticos*

- en América Latina, San Pablo, 11-13 de junio, 2003, sesión 6.*
Vulnerabilidad parlamentaria: Captura del legislativo por las elites.
- Friedrich, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Frondizi, Risieri, *Introducción a los problemas fundamentales del hombre*. Madrid, Fondo de cultura económica. 1977.
- Frondizi, Risieri, *¿Que son los valores?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1958.
- García Laguardia, Jorge Mario, *Ética parlamentaria en Guatemala*, en varios autores, *Guatemala*.
- García López, Jorge, *El Príncipe de Maquiavelo*, México, D. F., Síntesis, 2004.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.
- González Ibarra, Juan de Dios y Díaz Salazar, José Luis, *Filosofía Jurídica*, México, Porrúa, 2013.
- Gonzales Ibarra, Juan de Dios, *Epistemología Jurídica*, México, Porrúa, 2013.
- Gonzales, Juan de Dios, *Metodología Jurídica Epistémica*, Fontamara, México, 2015.
- Gruenberg, Christian, *Financiamiento transparente de la política. El papel de la sociedad civil*, en varios autores, *Dinero y contienda política-electoral. Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Guadarrama, Álvaro, *La Axiología Jurídica*, México, Editorial Porrúa, 2010.
- Guadarrama, Álvaro, *Lógica jurídica*, México, Porrúa, 2010.
- Jaeger, H. *Tiempo de Castigo*, Toledo, España, Colección Reno Ediciones, 1966.
- José de Andrea Sánchez, Francisco, *Los Partidos Políticos*, México, UNAM, 2002.
- Kenneth Janda, B.S.: Illinois State University, 1957; Ph. D.: Indiana University, 1961.
- Madrazo Cuéllar, Jorge, “Los derechos humanos como factor de lucha contra la corrupción”, *VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún*

1993. *Memoria*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.
- Malem Seña, Jorge F, *La Corrupción*, Edición I, México, Editorial Gedisa, Año 2002.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, D. F., Porrúa, 2015.
- Martínez Huerta, Miguel, *Ética con los clásicos*, México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2003.
- Martínez, R.. (2014). *Diccionario Jurídico General*. México, D.F.: IURE editores.
- McIntyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Barcelona, Editorial Crítica, 2001.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, D.F., Porrúa, 2015.
- Naranjo Villegas, Abel, *Filosofía del Derecho*, Bogotá, Temis, 1992.
- Navarro, Francisco Javier, *Alejandro Magno, Héroe, Líder y Conquistador*, Madrid España, Rialp, 2013.
- Palombara, Joseph, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974.
- Platón, *La República o el Estado*, Madrid, España, 2006. Mestas Ediciones.
- Rousseau, Juan Jacob, *De la Democracia. En El Contrato Social*. México, D.F., Porrúa, 1992.
- Saldaña Serrano, Javier, *Ética judicial: Virtudes del juzgador*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Saldaña Serrano, Javier, *Virtudes del Juzgador*, México, D.F. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 10 a. ed., México, Porrúa, 2006.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*. Madrid, España, Alianza, Edición. S. A. 2005.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, England, Cambridge University Press, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*.
- Vargas Flores, Jaime, "*Pensamiento filosófico de la ética política*."

Vilas, X, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, España, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

Villoro Toranzo, Luis, *El Poder y el Valor*, México, D.F. Fondo de cultura económica, 1999.

Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

Hemerografía

Carrillo, I, “*Reformas electorales y reforma política*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XIV, núm. 40, enero-abril de 1981.

Camps, Victoria, *El segundo Rawls, más cerca de Hegel*, Daimon, Revista de Filosofía

Chávez Hernández, Efrén, “*Ética en el Poder Legislativo*” Revistas jurídicas UNAM, México, núm. 115, 2006.

García Mexía, Pablo, *La ética pública. Perspectivas actuales*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, nueva época, núm. 114, octubre-diciembre de 2001.

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

Rodríguez Chang, Ronny, *Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas*, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. (Oct. 2005). Caracas.

Serrano Caldera, Alejandro, *Ética y Política*, Polis revista latinoamericana, Publicado el 11 noviembre 2012, <https://polis.revues.org/7541>

Wong Pimentel, Andrés, *Revista de la Red de expertos en integración regional*, Integración Regional SICA. *Ética Parlamentaria*, Número 4, Semestral, Edición 2016.

Consultas electrónicas

Opinión pública y Cámara de Diputados, en varios autores, *La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2013. Disponible en internet http://www.diputados.gob.mx/cesop/doc_tos/analisis101003.pdf

Arango Morales, Xóchitl A, *Código de ética para legisladores en México, demanda ciudadana*, ponencia presentada en el Congreso REDIPAL VIRTUAL VI, Red de investigadores parlamentarios en línea. Enero – Agosto 2013. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-08-13.pdf>

Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional, 2013.

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/placc2003/pdf/ferreirarubio.pdf>

Transparency International, informe publicado el 25 de enero de 2017, informe https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016.

Hernández Salmerón, Guillermo, “*México y la convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*”, Revista Mexicana de Política Exterior, México, 2006, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n78/salmeron.pdf>

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

con relación al México actual” <http://www.monografias.com/trabajos41/etica-politica-mexico/etica-politica-mexico.shtml>

Martínez, M. “*La vida íntima del PSN*”, suplemento “Enfoque” del periódico Reforma, México, 11 de agosto de 2001.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Cuernavaca, Morelos 4 de febrero de 2020.

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO
DE MAESTRIA DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES**

P R E S E N T E

Con el carácter del que firma, habiendo sido designado como revisor del trabajo de tesis Intitulado "PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS" que para obtener el grado académico de Maestra en Derecho elaboró la LIC. OLGA LAURA GARCIA CABRERA, me permito manifestarle lo siguiente:

Se trata de una investigación de calidad que se contiene en cuatro capítulos, que la sustentante aborda de manera precisa y cumple con todos los requisitos que se solicitan para la tesis de grado de maestría, con una estructura capitular que responde a la hipótesis planteada:

En el primer capítulo la interesada aborda los elementos conceptuales importantes para la comprensión y desarrollo del tema.

En el segundo capítulo realiza una reseña histórica del poder legislativo en México y en el estado de Morelos, los diferentes sistemas que constituyen dicho poder y su fundamento constitucional

En el tercer capítulo incluye un análisis de la ética parlamentaria en el contexto mundial, menciona los países de América que cuentan con códigos o comisiones que se encargan de vigilar la actividad legislativa y los mecanismos de apoyo para prevenir y combatir la corrupción.

En el cuarto capítulo concluye con un estudio de la situación actual que vive el poder legislativo en el estado de Morelos y se determinan aspectos fundamentales que se tomaron en cuenta para formular la propuesta final.

El trabajo de investigación contiene un aparato crítico amplio y especializado sobre el tema materia del estudio, por lo que la sustentante formula la propuesta consistente en: la Creación de un Código de Ética Parlamentaria para el Estado de Morelos.

En virtud de todo lo anterior me es muy grato otorgar mi VOTO APROBATORIO a la referida investigación.

Expreso a usted lo anterior para los efectos conducentes

ATENTAMENTE

DR. VICTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
Profesor Investigador de Tiempo Completo
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.
P R E S E N T E.

En relación al trabajo de tesis intitulado: **“PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS”** que presenta la C. Licenciada **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, con el objeto de optar por el grado de MAESTRA EN DERECHO en el Programa Educativo de Maestría en Derecho, acreditado como programa de calidad ante el PNPC de CONACYT, y en el cual se me ha concedido el honor de designarme como miembro de la Comisión Revisora, me permito manifestarle lo siguiente:

PRIMERO.- Después de haber realizado el estudio y revisión minuciosa del contenido del trabajo de investigación antes mencionado, sobre el cual me permito manifestar que he constatado cumple plenamente con la metodología que una investigación jurídica de este nivel requiere, y considerando además que la C. Licenciada **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, ha desarrollado un trabajo de tipo descriptivo y propositivo para atender la problemática materia de la investigación.

SEGUNDO.- La investigación jurídica que presenta la C. Licenciada **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, es un trabajo interesante en el que se hace un estudio relacionado con la propuesta de creación de un Código de Ética Parlamentaria para el Estado de Morelos, como una forma de evitar la corrupción, violencia e impunidad de los legisladores, buscando con dicho código una función legislativa eficiente y eficaz.

En el aspecto metodológico se cumplen con las reglas y características que debe observarse en un trabajo de investigación de esta naturaleza y además se recurre a la consulta de una reconocida fuente de investigación.

Como consecuencia de la revisión realizada a dicho trabajo de investigación, reitero con agrado, **otorgar mi VOTO APROBATORIO** y felicito a la **C. OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, por el logro alcanzado en la culminación de su trabajo de tesis, el cual considero lo sustentará y defenderá con calidad al momento de presentar su examen de grado.

Sin otro particular, le reitero mi afecto y le envío un cordial saludo.

Cuernavaca, Morelos, siete de febrero de dos mil veinte



DR. ESTEBAN AMADO BUENO GARCIA
PROFESOR DE ASIGNATURA DE MAESTRÍA

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.

P R E S E N T E.

En relación al trabajo de tesis intitulado: “**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS**”, que presenta la C. Licenciada **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, con el objeto de optar por el grado de **MAESTRA EN DERECHO** en el Programa Educativo de Maestría en Derecho, acreditado como programa de calidad ante el PNPC de CONACYT, y en el cual se me ha concedido el honor de designarme como miembro de la Comisión Revisora, me permito manifestarle lo siguiente:

PRIMERO.- Después de haber realizado el estudio y revisión minuciosa del contenido del trabajo de investigación antes mencionado, sobre el cual me permito manifestar que he constatado cumple plenamente con la metodología que una investigación jurídica de este nivel requiere, y considerando además que la C. Licenciada **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, ha desarrollado un trabajo de tipo descriptivo y propositivo para atender el problema materia de la investigación, por ello **tengo el agrado de otorgar MI VOTO APROBATORIO** a dicha tesis de grado, misma que la sustentante deberá exponer y defender al momento de presentar su examen de grado.

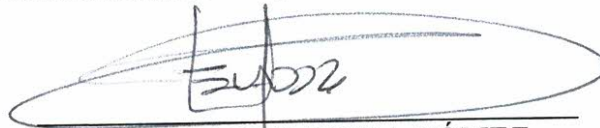
SEGUNDO.- La investigación jurídica que presenta la C. Licenciada **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, es un trabajo un trabajo interesante en el que se hace un estudio relacionado con la propuesta de creación de un código de ética parlamentaria en Morelos, pues con dicha propuesta se busca una mayor eficiencia y eficacia en la labor del legislador.

En el aspecto metodológico se cumplen con las reglas y características que debe observarse en un trabajo de investigación de esta naturaleza y además se recurre a la consulta de una amplia, actual y reconocida fuente de investigación.

Como consecuencia de la revisión realizada a dicho trabajo de investigación, reitero con agrado, **otorgar mi VOTO APROBATORIO** y felicito a la C. **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, por el logro alcanzado en la culminación de su trabajo de tesis, el cual considero lo sustentará y defenderá con calidad al momento de presentar su examen de grado.

Sin otro particular, le reitero mi afecto y le envío un cordial saludo.

Cuernavaca, Morelos, seis de febrero de dos mil veinte.



DR. EDUARDO OLIVA GÓMEZ.
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 4 de febrero de 2020.

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO
DE MAESTRÍA DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E.**

Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado por usted como lector del trabajo de tesis tendente a la obtención del grado académico de Maestra en Derecho, elaborado por la Licenciada en Derecho **OLGA LAURA GARCÍA CABRERA**, y que se intitula "**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS**", dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi **VOTO APROBATORIO**, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y que incluye también las conclusiones y propuestas pertinentes.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de la citada investigación, la apruebo plenamente a efecto de que la interesada pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

ATENTAMENTE

DR. RICARDO TAPIA VEGA
Profesor de Tiempo Completo "C" de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM



Cuernavaca, Morelos, a 23 de enero de 2020.

DR. VICTOR MANUEL CASTRILLON Y LUNA.
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.
P R E S E N T E

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **LICENCIADA OLGA LAURA GARCÍA CABRERA** intitulado **“PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS”**, alumna que fue asignada al suscrito a fin de que desarrollara el trabajo de investigación en comento con la finalidad de presentar el trabajo como examen de grado y obtener el grado de maestra en Derecho; me permito manifestarle lo siguiente:

El trabajo en cuestión fue desarrollado bajo mi dirección que contiene un serio trabajo de investigación y novedoso, aunado de una extensa bibliografía que apoya el contenido de la problemática que aborda; una hipótesis que responde al problema planteado y argumentando, con sustento jurídico; un marco teórico acorde a la legislación vigente; y una estructura capitular que responde a la hipótesis, con su consecuente desarrollo metodológico, reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos, por lo que ha sido concluido el mismo en su totalidad, consecuentemente **otorgo mi VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente Examen de Grado.

A T E N T A M E N T E


Dr. Francisco Xavier García Jiménez
Profesor Investigador de Tiempo Completo