

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### TERCER ASPECTO: EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

En este capítulo analizaré el tercer aspecto de la propuesta de reforma a los congresos estatales, a saber: el estatuto de los diputados locales, esto es, el régimen jurídico al que se encuentran sujetos en lo individual. La palabra “estatuto” hace referencia al ordenamiento que rige a un sujeto.

El estatuto de los parlamentarios se compone por todas las disposiciones jurídicas relativas a los miembros del Poder Legislativo considerados en lo particular. Incluye las normas relativas a los requisitos de elegibilidad; incompatibilidades en el desempeño del cargo; privilegios o prerrogativas de que disponen para el desempeño de su función; derechos y obligaciones; tipos de responsabilidad a los cuales están sujetos; régimen disciplinario y sanciones aplicables; así como los parámetros éticos que deben seguir.

De acuerdo con lo anterior, analizaré en este capítulo los aspectos principales del estatuto de los diputados locales en México; para ello, revisaré la legislación de los congresos locales, la confrontaré entre sí y con algunas referencias del derecho comparado, concluyendo con algunas ideas de mejora.

Comenzaré con las normas sobre inelegibilidad e incompatibilidades; posteriormente con la inviolabilidad e inmunidad de que gozan los diputados, refiriéndome también a los tipos de responsabilidad de los legisladores; posteriormente, continuaré con las obligaciones y derechos de los diputados de acuerdo con las leyes orgánicas de los congresos; con el régimen de sanciones aplicables, y finalizaré con algunas consideraciones sobre la ética parlamentaria.

#### I. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDADES

La inelegibilidad es la falta de capacidad legal de una persona para ser votada, por no reunir los requerimientos que el ordenamiento jurídico exige para el cargo. La inelegibilidad, señala Pedroza de la Llave, se refiere a la “falta de calidad o capacidad legal para obtener un cargo por

elección”;<sup>344</sup> El profesor español Eloy García señala que la inelegibilidad es “un instituto jurídico cuya principal misión consiste en desposeer con carácter excepcional y extraordinario, a ciertos sujetos de un derecho de sufragio pasivo que, por lo demás, permanece inalterado para el resto de los supuestos localizados al margen de la disposición”.<sup>345</sup>

Así, son inelegibles para el cargo de diputados todos aquellos individuos que no cumplan con todos los requisitos establecidos en la ley.

En el ámbito federal, son inelegibles para el cargo de diputado por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 55 constitucional:

- 1) Los extranjeros, los mexicanos por naturalización y todos aquellos que se encuentren privados de sus derechos (fracción I);
- 2) Los menores de veintiún años (fracción II); los que no sean originarios del estado en que se haga la elección o vecinos de él con residencia efectiva de más de seis meses (fracción III);
- 3) Los miembros en activo del ejército, los jefes de policía o gendarmería; los titulares de los órganos constitucionales autónomos; los secretarios y subsecretarios de estado; los titulares de organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal; los secretarios del gobierno de los estados y del Distrito Federal; los magistrados y jueces federales o locales; los presidentes municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal (fracción V); salvo que se separen de dichos cargos cuando menos noventa días antes de la elección (fracciones IV y V).
- 4) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados y secretarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los consejeros electorales (sean del Consejo General, de los locales o distritales), el secretario ejecutivo, los directores ejecutivos y el personal profesional directivo del Instituto Federal Electoral; salvo que se hubieren separado de sus encargos, de manera definitiva, *tres años* antes del día de la elección (fracción V);
- 5) Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos (fracción V);
- 6) Los ministros de culto religioso (fracción VI);

---

<sup>344</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., p. 147.

<sup>345</sup> García, Eloy, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, España, núms. 118-119, marzo de 1994, p. 109.

- 7) Los legisladores que hayan ejercido el mismo cargo en el periodo inmediato anterior (artículos 55, fracción VII, y 59 constitucionales);

Son inelegibles para el cargo de senador, los que no cumplan con los requisitos del artículo 55, excepto el de la edad mínima requerida, que en este caso es de 25 años (artículo 58 constitucional).

En el ámbito de las legislaturas estatales, la inelegibilidad para el cargo de diputado se deriva del incumplimiento de los requisitos para ser diputado. Dichos requisitos son similares a los establecidos en el ámbito federal, excepto en ciertos aspectos como el tiempo exigido de residencia en el estado, por ejemplo en Zacatecas se requiere residencia mínima de seis meses (artículo 53 de la CPE); dos años en Guanajuato (artículo 45 de la CPE), Jalisco (artículo 21 de la CPE), Michoacán (artículo 23 de la CPE); tres años en Coahuila (artículo 36 de la CPE), Hidalgo (artículo 31 de la CPE); cuatro años en Aguascalientes (artículo 19 de la CPE); cinco años en Chiapas (artículo 17 de la CPE), Baja California (artículo 17 de la CPE), Guerrero (artículo 35 de la CPE); seis años en Quintana Roo (artículo 55 de la CPE); diez años en Morelos (artículo 25 de la CPE). Por tanto, será inelegible para el cargo de diputado local aquel que no cuenten con el tiempo mínimo de residencia en el estado.

Además, en ciertos estados también son inelegibles para el cargo de diputado aquellos que hayan sido condenados por delito intencional; así se establece en la Constitución del Estado de México (artículo 40 de la CPE), de Sonora (artículo 33 de la CPE), así como en la de Chihuahua (artículo 41 de la CPE) tratándose de pena mayor de un año de prisión por delito intencional, excepto de carácter político. Tampoco podrán ser elegidos los que estén procesados por delito doloso (Tamaulipas, artículo 30 de la CPE), o quienes tengan antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo (Veracruz, artículo 26 de la CPE).

En los estados de Morelos (artículo 26 de la CPE) y Oaxaca (artículo 34 de la CPE) también son inelegibles aquellos individuos que hayan tomado parte directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

En Tamaulipas, es requisito para ser diputado “poseer suficiente instrucción” (artículo 29 de la CPE), por tanto, será inelegible quien carezca de ella.

Sobre los requisitos de elegibilidad, en general, no existen grandes diferencias sobre lo regulado en el orden federal.

La *incompatibilidad* en el derecho parlamentario es la institución que impide a los legisladores la realización de otra función, empleo o cargo que pudiera afectar su desempeño como representantes populares.

Se distingue de la inelegibilidad en que ésta se presenta antes de asumir el cargo o ser electo para el mismo, mientras que la incompatibilidad aparece en el ejercicio del cargo.

Las incompatibilidades comprenden reglas para garantizar un libre ejercicio del cargo de diputado evitando que otros entes coarten la actuación de los legisladores. En un principio, las incompatibilidades parlamentarias únicamente prohibían el desempeño de cualquier otro cargo público remunerado, buscando evitar la intromisión de los otros poderes públicos (principalmente el Ejecutivo) en la actividad del Legislativo; es decir, buscaba impedir la vulneración del principio de división de poderes.

Sin embargo, en la actualidad, el Poder Legislativo puede ser influido también por agentes de carácter privado (empresas, grupos de poder, etcétera), quienes pueden desviarlo de su función popular para atender intereses particulares o de grupo, constituyendo esto una fuente de corrupción que daña al Estado y a la sociedad. Por tal motivo, considero necesario que en los congresos se fijen también incompatibilidades vinculadas con actividades del sector privado, para evitar así la injerencia de intereses particulares en la actuación del Poder Legislativo.

En el ámbito federal, el artículo 62 constitucional prohíbe a los diputados y senadores desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva; y el 125 establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un estado que sean también de elección.

En el ámbito de las entidades federativas, se transcribe también la prohibición a los diputados para desempeñar otra comisión o empleo público por los cuales disfruten sueldo. Únicamente la Constitución de Chiapas (artículo 26 de la CPE) no especifica que la prohibición sea sólo para cargos de carácter público, por lo que se entiende que la incompatibilidad incluye también a los empleos o comisiones de carácter privado.

Otros estados incluyen prohibiciones específicas para los diputados; por citar algunos ejemplos, en Hidalgo los diputados locales están impedidos para intervenir directa o indirectamente, como apoderados, representantes, abogados o directivos de empresa, respecto de contratos de obra, servicios o abastecimiento con los gobiernos del estado y municipales (artículos 32 de la LOCE); disposición similar se efectúa en el Estado de México (artículo 22 de la LOCE).

En Querétaro está ordenado a los diputados abstenerse de ejercer funciones administrativas, salvo las expresamente señaladas en la ley o por encargo del Pleno (artículo 7o., fracción XII, de la LOCE). En Sonora, se

prohíbe a los diputados realizar actividades profesionales y políticas que originen conflicto de intereses con su función pública, y aquellas que, por excepción, lo distraigan, obliguen o comprometan de sus labores y tareas parlamentarias (artículo 36 de la LOCE).

De igual forma, existen normas para evitar la participación de los diputados en los asuntos que tengan un particular interés, ya que esto podría generar un conflicto con el interés general, el cual debe prevalecer en toda actuación del Poder Legislativo.

Así, por ejemplo, en Baja California Sur está indicado que ningún diputado podrá dictaminar en asuntos en que tenga un interés personal (artículo 61 de la LOCE); en Chihuahua, para casos del mismo tipo, se ordena al diputado abstenerse de votar y firmar el dictamen, además debe notificar dicha situación al presidente del Congreso (artículo 57 de la LOCE).

En Guanajuato, se prohíbe a los diputados intervenir en asuntos en los que tengan algún interés personal o de su cónyuge, concubina o concubinario, parientes consanguíneos, colaterales dentro del cuarto grado y a los afines dentro del segundo (artículo 27 de la LOCE); disposición similar está plasmada en la legislación de los congresos de Jalisco (artículo 21, fracción X, de la LOCE), Morelos (artículo 19, fracción X, de la LOCE), Tlaxcala (artículo 30 de la LOCE), Zacatecas (artículo 24, fracción XII, de la LOCE); asimismo, en Tamaulipas, respecto a las deliberaciones y dictamen en comisiones (artículo 49 de la LOCE).

En Chihuahua, se prohíbe invocar la condición de legislador en actividades mercantiles, industriales o profesionales (artículo 18 de la LOCE); lo mismo en Aguascalientes (artículo 19 de la LOCE), Guanajuato (artículo 24 de la LOCE), Guerrero (artículo 180 de la LOCE), Jalisco (artículo 21, fracción VIII, de la LOCE), Estado de México (artículo 23 de la LOCE), Michoacán (artículo 8o. de la LOCE), Tlaxcala (artículo 31 de la LOCE), Zacatecas (artículo 24, fracción X, de la LOCE).

En el Distrito Federal, se ordena a los diputados ejercer sus funciones con dedicación absoluta, prohibiendo ejercer profesión alguna que pueda ocasionar conflicto de intereses con su cargo (artículo 19 de la LOALDF).

En Chiapas, se estipula que el presidente de la Mesa Directiva hará prevalecer el interés general del Congreso por encima de los intereses particulares o de grupo (artículo 23 de la LOCE); sin embargo, no dice cómo lograr esto. Considero importante reglamentar en todos los congresos disposiciones sobre conflictos de intereses, ya que los legisladores como servidores públicos están comprometidos en primer lugar en hacer prevalecer el bien común sobre cualquier otro.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal se establece la obligación de los diputados de informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos (artículo 8o., numeral 1, fracción VI); de igual manera, están obligados a renunciar a obtener cualquier beneficio económico o en especie por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto (artículo 8o., numeral 1, fracción XIII). Disposiciones similares están en el Reglamento del Senado de la República (artículo 10, numeral 1, fracciones VI y VII).

Como se puede observar, son todavía pocas las legislaturas que incluyen disposiciones para evitar el conflicto de intereses. Considero importante regular como incompatible con el cargo de diputados todo empleo remunerado público o privado, así como aquél que pueda ocasionar un conflicto de intereses, inclusive las funciones sindicales o de dirección partidista.

En efecto, en los años recientes ha cobrado importancia la llamada “colonización” o “apropiación del Estado” que han realizado los llamados “factores reales de poder”, en los que se pueden incluir grupos empresariales, medios de comunicación masiva, sindicatos, organismos internacionales, empresas transnacionales, entre otros, que han intentado influir en las instituciones del Estado para favorecer sus intereses; es el caso del Poder Legislativo.<sup>346</sup>

Uno de los medios en que se ha buscado aminorar esa influencia de los factores reales de poder ha sido el establecimiento de incompatibilidades para los diputados y senadores, como hemos visto, así como la regulación del cabildeo.<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> Al respecto puede verse la obra de Jaime Cárdenas, quien señala: “el Estado de nuestros días ha sido ‘apropiado’ o ‘colonizado’ por partidos políticos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y transnacionales”. Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 14.

Sobre las incompatibilidades, también puede verse: Franco González Salas, José Fernando, *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006. Chávez Hernández, Efrén, “Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho, UNAM*, México, t. LIV, núm. 242, 2004, pp. 75-93.

<sup>347</sup> El Reglamento de la Cámara de Diputados federal lo define como “toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros” (artículo 263); exige que toda persona que pretenda realizarlo deba registrarse al inicio de la legislatura en un registro público que elaborará la Mesa Directiva (artículo 264); además, prohíbe a los diputados y al personal de la cámara realizar recomen-

No obstante, considero necesario reforzar las medidas para evitar los conflictos de intereses de los legisladores; una propuesta sería la posibilidad de denuncia por parte de cualquier ciudadano mediante escrito dirigido al presidente de la mesa directiva, en el que solicite que algún diputado o senador se excuse de participar en determinado asunto por tener intereses privados relacionados.

Lo anterior debido al creciente número de legisladores que ingresan al Congreso con una vinculación clara a ciertos grupos de presión, como pueden ser las empresas, los sindicatos o los medios de comunicación.<sup>348</sup>

---

daciones que equivalgan a un cabildeo cuando obtengan beneficio económico o en especie (artículo 265).

En el Reglamento del Senado se define al cabildeo como “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades” (artículo 298); se obliga a los senadores y a las comisiones a informar por escrito a la Mesa Directiva respecto actividades realizadas ante ellos por cabilderos (artículo 298) y se prohíbe a los senadores y al personal de la cámara “aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado” (artículo 300).

<sup>348</sup> Destaca en la opinión pública el caso de la llamada “telebancada”, es decir, diputados y senadores vinculados a las empresas televisivas; así en la LXII Legislatura del Congreso General se habla de once diputados y cinco senadores postulados por el Partido Verde y por el Partido Revolucionario Institucional, vinculados a empresas televisivas o de telecomunicaciones.

Entre los señalados están: Antonio Cuéllar Stefan (exvicepresidente de asuntos jurídicos de *Grupo Televisa* y exdirector jurídico para asuntos especiales); Javier Orozco Gómez (quien fue senador en la LX legislatura y diputado en la LIX, promovió las modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones que favorecían a Televisa, empresa en la que se desempeñó como abogado general); Carla Alicia Padilla Ramos (quien se desempeñaba como jefa de la sección de seguridad y justicia en el área de noticias de TV Azteca); Simón Valanci Buzali (empresario chiapaneco, propietario de siete emisoras de radio en Chiapas, Tabasco y Veracruz; del *Diario de Chiapas*, la *Voz del Sureste* y de la red de telecomunicaciones “Super Cable del Sureste”; además, vicepresidente del Consejo Consultivo de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, CIRT); Enrique Cárdenas del Avellano (también accionista de la Organización Radiofónica Tamaulipecana y de *Victoria Radio Publicidad*); Jorge Mendoza Garza (quien fue vicepresidente de Asuntos Públicos e Información de TV Azteca, fue también presidente del consejo directivo de la CIRT); Ninfa Salinas Sada (diputada federal en la LXI legislatura e hija del principal accionista de *Grupo Salinas*, Ricardo Salinas Pliego); Carlos Alberto Puente Salas (quien fue jefe de administración de convenios públicos y gerente de estrategias y desarrollo político en TV Azteca); Luis Armando Melgar Bravo (presidente de la *Fundación Azteca Chiapas* desde 2011 y dirigente del Canal 40); Arely Gómez González (hermana de Leopoldo Gómez, vicepresidente de *Noticieros Televisa*). Ramos, Dulce, “¿Quiénes llevarán los intereses de las televisiones al Congreso?”, página electrónica de Animal Político, México, 4 de septiembre de 2012, <http://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisiones-al-congreso/#axzz2ZSBTzWgw> (consultado en julio de 2013).

En el derecho comparado, destaca el caso de los parlamentos autonómicos de España, en los que se obliga a los parlamentarios a formular una declaración de actividades para su examen de compatibilidad; dicho informe es analizado por una comisión (denominada Comisión del Estatuto de los Diputados en los parlamentos de Andalucía, Cataluña, Cantabria; Comisión de Reglamento en Aragón y Asturias; Comisión de Incompatibilidades en el País Vasco, por citar algunos ejemplos), que después de un plazo determinado emitirá un dictamen sobre la compatibilidad de cada uno de los diputados.

De igual forma, con el objeto de garantizar la transparencia y publicidad en el desempeño de los cargos públicos, en dicho país se prevé la existencia de un “Registro de intereses”; éste contendrá la información de todas las actividades de los diputados que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como el registro detallado de sus bienes patrimoniales y copias de sus declaraciones fiscales. Así se establece en los parlamentos autonómicos de Cataluña, Castilla-La Mancha y Extremadura.<sup>349</sup>

Considero que sería de gran utilidad para los congresos mexicanos establecer comisiones semejantes, así como un registro de intereses para evitar así los conflictos de intereses en el Poder Legislativo.

## II. INVOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIA

En la legislación de todos los congresos locales mexicanos está regulada la *inviolabilidad parlamentaria*, es decir, la disposición que protege la libertad de expresión de los diputados para que no sean juzgados o reconvenidos por las opiniones que en el ejercicio de su cargo realicen.

En el ámbito federal, la Constitución establece en el artículo 61 que los diputados y senadores “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Se trata de una protección inherente al cargo para el mejor desempeño del mismo.

La *inmunidad parlamentaria* (conocida comúnmente como fuero constitucional) es una protección de carácter procesal para evitar que los legisladores sean sometidos arbitrariamente a procedimientos que vulneren el ejercicio libre de su función, exigiendo para que puedan ser sometidos a procedimiento penal una autorización previa del Congreso; dicha protec-

<sup>349</sup> González Ayala, María Dolores, “Estatuto de los parlamentarios autonómicos”, en Oñate, Pablo (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 43-83.

ción es inherente al cargo, por tanto, sólo opera cuando se está en ejercicio del mismo.

La inmunidad tiene su fundamento en el artículo 111 constitucional, que señala que para proceder en materia penal contra diversos funcionarios, entre los que se encuentran los diputados y senadores al Congreso General, por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

La legislación de las entidades federativas regula la inmunidad e inviolabilidad de los diputados en forma casi idéntica a lo regulado en el ámbito federal.

La inmunidad parlamentaria no significa de ninguna manera impunidad o autorización para delinquir, pues se trata únicamente de una protección de carácter procesal, no de una excluyente de responsabilidad. En la mayoría de las leyes orgánicas de las entidades federativas se expresa claramente que los diputados son responsables por los delitos, infracciones y demás ilícitos que cometan, pero que para someterlos a procedimiento penal se requerirá contar con la aprobación previa del pleno de la cámara.

Dicha inmunidad procesal de que gozan los legisladores sólo corresponde para asuntos de carácter penal, de tal forma que para los demás procedimientos (civil, laboral, administrativo, etcétera) no es necesaria la declaración de procedencia. Así lo establece el artículo 111 de la Constitución federal, al precisar que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada señaló que

...si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.<sup>350</sup>

<sup>350</sup> “INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL”, tesis aislada, 1a., núm. XXVII/2000; Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infur/leg/jrs/jrsVer.htm?idt=2760> (consultado en abril de 2010).

Es decir, que ante una demanda de carácter civil no existe impedimento para entablar el juicio contra el congresista, únicamente ponderar si aquello por lo que se le demanda constituye una opinión en el ejercicio de su cargo, en cuyo caso contaría efectivamente con la protección de la “inviolabilidad parlamentaria” del artículo 61, no así con todos los actos que realice como particular.

De igual forma, el 22 de febrero de 2010, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió un amparo señalando que “los diputados y senadores sí pueden ser demandados y sometidos a juicios civiles por daño moral, por las opiniones que emitan y que afecten a terceros, cuando no estén ejerciendo actividades o funciones relacionadas con su cargo”.<sup>351</sup> Algo que refuerza la idea de que el fuero constitucional es exclusivamente para el óptimo desarrollo de su función de representantes populares, excluyendo cualquier otro tipo de actuación.

En el derecho comparado, la inmunidad parlamentaria de los diputados autonómicos españoles comprende solamente la protección contra su detención, es decir, que los diputados serán responsables de los delitos que cometan pero no podrán ser detenidos durante el tiempo que dure su mandato (salvo delito flagrante); corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la comunidad determinar sobre su inculpación, procesamiento y juicio cuando dichos delitos fueren cometidos dentro de la comunidad, o bien, a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en aquellos cometidos fuera de ésta.<sup>352</sup>

### *Tipos de responsabilidad*

Lo anterior lleva analizar los tipos de responsabilidad a las que se encuentran sujetos los legisladores, las sanciones que se les puede aplicar y el procedimiento para ello.

1) *Responsabilidad civil*. Es aquella que resulta por la actuación del individuo en el ámbito de las relaciones de derecho privado. El jurista mexicano Ignacio Galindo Garfias concibió a la responsabilidad civil, en términos

---

<sup>351</sup> Avilés Allende, Carlos, “Legisladores pueden ser demandados por sus dichos”, *El Universal*, México, lunes 22 de febrero de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/660615.html> (consultado en abril de 2010).

<sup>352</sup> González Ayala, María Dolores, *op. cit.*, pp. 43-83. También puede verse: Soriano Hernández, Enrique, *El Estatuto de los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado, 2001.

generales, como “la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie”.<sup>353</sup>

De acuerdo con lo anterior, cualquier daño producido por la persona será materia de responsabilidad civil. Al respecto, la legislación civil establece diferentes fuentes de responsabilidad civil: los actos ilícitos (artículo 1910 del Código Civil Federal, en adelante CCF); el incumplimiento de las obligaciones (artículo 2104 del CCF); el riesgo creado (artículo 1913 del CCF); los daños causados por dependientes o personas bajo encargo, por ejemplo, empleados, menores de edad, incapaces, aprendices, etcétera (artículos 1919, 1923, 1924, 1925 del CCF); las lesiones provocadas por animales o cosas pertenecientes al individuo (artículos 1929, 1931 y 1932 del CCF), y otros.<sup>354</sup>

También se contempla la responsabilidad por daño moral, es decir, por “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás” (artículo 1916 del CCF).

Las sanciones por responsabilidad civil están reguladas en la legislación civil de cada una de las entidades federativas, y normalmente abarcan sanciones de tipo pecuniario.

El procedimiento civil se desarrolla ante los tribunales locales, dado que es una materia del fuero común, es decir, encomendada a los estados de la República y al Distrito Federal.

Cómo analicé anteriormente, para los juicios en materia civil contra los diputados o senadores no se requiere declaración de procedencia.

2) *Responsabilidad penal*. Es aquella producida por actos u omisiones sancionados por las leyes como delitos.

Los diputados y senadores son responsables por todos los delitos que cometan, pero para que se pueda proceder contra ellos, la Cámara de Diputados federal declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el imputado (artículos 109 y 111 constitucionales). Es decir, para poder proceder penalmente contra un diputado o senador, la Cámara de Diputados deberá autorizarlo mediante el procedimiento de declaración de procedencia.

El artículo 111 de la Constitución señala que la declaración de procedencia no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, por lo que en caso de no concederse, se podrá entablar el procedimiento penal cuando el

<sup>353</sup> Galindo Garfias, Ignacio, “Responsabilidad civil”, en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. IV, pp. 3350.

<sup>354</sup> Puede verse también: Magallón Ibarra, Mario (coord.), *Compendio de términos de derecho civil*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 548-551.

funcionario concluya su mandato y por tanto, quede desprovisto de la inmunidad parlamentaria.

Si la Cámara de Diputados aprueba la declaración de procedencia, el legislador quedará separado de su cargo mientras dure el procedimiento, y si la sentencia del mismo fuera absolución, podrá regresar a su cargo.

Como se puede observar, existe responsabilidad penal de los legisladores por los actos que cometan, pero el procedimiento penal se encuentra limitado por el requisito previo de contar con la autorización de la Cámara de Diputados.

Lo anterior con objeto de proteger al parlamentario en el ejercicio de su cargo, evitando así que bajo supuestas imputaciones de delitos se le prive de su libertad o se le impida desempeñar su cargo por estar sujeto a un procedimiento penal.

En el caso de los diputados locales, el congreso local será el encargado de declarar si ha lugar o no a proceder contra el imputado. En general, en las legislaturas estatales se siguen las mismas normas, excepto algunas, como la votación requerida; por ejemplo, en el Congreso de Jalisco se requiere aprobación de la mayoría absoluta de los integrantes de la legislatura (artículo 100 de la CPE); en Veracruz, dos terceras partes de los votos de la totalidad de sus integrantes (artículo 78 de la CPE); mientras que en Guerrero, la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión (artículo 113 de la CPE).

En la Constitución federal también se establece que la Cámara de Diputados federal podrá realizar la declaración de procedencia respecto a delitos federales cometidos por funcionarios estatales, pero que esta declaración sólo tendrá el efecto de que se comunique a los congresos locales para que éstos procedan en ejercicio de sus facultades (artículo 111).

Las penas aplicables por la responsabilidad penal serán aquellas que establece el ordenamiento, y que pueden incluir medidas de seguridad, por ejemplo: prisión; tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad; internamiento o tratamiento en libertad; confinamiento; sanción pecuniaria; prohibición de ir a lugar determinado; decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito; amonestación; suspensión o privación de derechos; inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos; decomiso de bienes, y otros (artículo 24 del Código Penal Federal).

3) *Responsabilidad política.* De acuerdo con los artículos 109 y 110 de la Constitución federal, pueden ser sujetos de juicio político los diputados y senadores (además de otros funcionarios) “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109, fracción I).

De acuerdo con el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y por tanto, son causales de juicio político: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, u omisión grave, que cause perjuicios graves a la Federación, estados o sociedad, o que motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Dichas causales tienen en común la característica de tratarse de conductas calificadas como “graves”, lo cual deja un cierto grado de discrecionalidad al juzgador, y hasta cierto punto subjetividad para proceder o no.

Para proceder contra el legislador por incurrir en actos de este tipo, la Cámara de Diputados actuará como órgano acusador, y el Senado como Jurado de Sentencia; para ello, cada cámara desarrollará las diligencias necesarias y decidirá por mayoría absoluta de sus miembros presentes, de conformidad con el artículo 110 constitucional y los artículos 9o. a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo con el citado artículo, las sanciones que se podrán imponer por responsabilidad política consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el caso de los diputados locales, la Constitución general establece que el Congreso General realizará el procedimiento de juicio político por las causales siguientes: violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; pero la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan de acuerdo a sus atribuciones.

Así pues, el juicio político en el orden local se lleva a cabo por el Congreso del Estado, de acuerdo a lo que la propia legislación señala. Por ejemplo, en el estado de Jalisco la Comisión de Responsabilidades del Congreso presenta su dictamen sobre la procedencia de la acusación y el Congreso se erige en Jurado de Acusación, discute y vota las conclusiones propuestas; si se aprueba la procedencia de la acusación, se desarrollará un nuevo procedimiento en el que al final el Congreso se erige en Jurado de Sentencia, y mediante votación de al menos el sesenta por ciento de sus miembros, apli-

cará la sanción (artículo 97 de la CPE). Aquí se observa que el congreso local actúa como órgano acusador en un primer momento, y como jurado de sentencia, en una segunda etapa, a diferencia del Congreso federal donde la composición bicameral permite que sean órganos distintos el acusador y el juzgador.

En otros congresos locales, como el de Nuevo León (artículo 111 de la CPE) y Veracruz (artículo 77 de la CPE), el Congreso actúa como órgano de acusación y el Tribunal Superior de Justicia del Estado como Jurado de Sentencia, es decir, que se le otorga al Poder Judicial local la facultad de juzgar, y en su caso aplicar la sanción correspondiente.

4) *Responsabilidad administrativa*. Es aquella que deviene por el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 109 constitucional se refiere a dicha responsabilidad al señalar que se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por “los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Los legisladores, como servidores públicos, se encuentran sujetos también a este tipo de responsabilidad.

El artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) enumera las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidad administrativa. Entre dichas obligaciones se encuentran las siguientes: cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de aquello que pueda causar suspensión o deficiencia de dicho servicio; utilizar los recursos, facultades o información, exclusivamente para los fines a que están afectos; observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; abstenerse de solicitar, aceptar o recibir dinero, objetos o cualquier donación, empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto; desempeñar su cargo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga; abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, y otras.

Estas obligaciones se aplican a los diputados y senadores en el ejercicio de sus cargos, por lo que el incumplimiento de ellas generará una responsa-

bilidad que debe exigírseles. Para ello, existe en cada cámara una contraloría interna encargada de aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas (artículos 108 y 109 de la CPEUM; 53 y 113 de la LOCG).

Las sanciones que se podrán aplicar por las responsabilidades administrativas son: suspensión, destitución e inhabilitación del funcionario; sanciones económicas; apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública (artículos 113 de la CPEUM y 13 de la LFRASP).

Además, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, cuando la actividad administrativa irregular del Estado cause daño en los bienes o derechos de los particulares, éstos tendrán derecho a una indemnización; es lo que en la doctrina se conoce como responsabilidad patrimonial del Estado. Al respecto, los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señalan que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciará por reclamación de la parte interesada ante la dependencia o entidad presumamente responsable u organismo constitucional autónomo, siguiendo lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Aplicado al Poder Legislativo, puede existir responsabilidad patrimonial del Estado imputable a la actuación del Congreso, ya que como señala el profesor Álvaro Castro Estrada, puede haber responsabilidad del Estado-legislador cuando el Poder Legislativo expidiere una ley que ocasionare daños y perjuicios a una persona o grupo de personas por encima de la generalidad de los destinatarios de la norma.<sup>355</sup> En este caso, también serían responsables los diputados y senadores que expidieron la norma.

En el ámbito de los congresos estatales, también existe la responsabilidad administrativa, cuyo procedimiento se realiza ante la contraloría interna de la Cámara.

Es de destacar que para este procedimiento no se requiere declaración de procedencia.

Además de las responsabilidades aquí señaladas, los diputados y senadores se encuentran sujetos a los demás tipos de responsabilidad aplicables a todo ciudadano: por ejemplo, la responsabilidad fiscal, laboral, profesional, etcétera.

Asimismo, el ordenamiento interno de las cámaras puede establecer obligaciones y derechos cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones, como a continuación haré referencia.

<sup>355</sup> Castro Estrada, Álvaro, “Responsabilidad patrimonial del Estado”, en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, cit., t. IV, pp. 3369-3372.

### III. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS DIPUTADOS

En el ámbito de los congresos estatales, la legislación local ha reglamentado con mayor profundidad las obligaciones y los derechos de los parlamentarios, a diferencia del orden federal donde dichos aspectos se encontraban de manera dispersa hasta antes de la publicación de los reglamentos internos de cada una de las cámaras.

A continuación analizaré las principales obligaciones y derechos según la normativa interna, es decir, las leyes orgánicas de los congresos.

#### 1. *Obligaciones de los diputados*

La principal obligación de todo funcionario es cumplir la Constitución Política y las leyes que de ella derivan, así se establece en la protesta de ley regulada en el artículo 128 de la Constitución federal.

Por su parte, los diputados locales están obligados además a obedecer la Constitución estatal y el ordenamiento derivado de ella: leyes orgánicas, reglamentos de debate, acuerdos parlamentarios y otros. Así pues, cumplir todo el orden jurídico sustentado en la Constitución federal y estatal es la primera obligación de los diputados, es a lo que se comprometen con mayor rigor en el momento de la toma de protesta de ley.

Además de dichas obligaciones genéricas, se pueden mencionar en particular las siguientes:

#### A. Asistencia

Los diputados deben asistir a las sesiones del pleno, comisiones, comités, órganos auxiliares, dependencias administrativas, foros y demás eventos a los que hayan sido citados por el Congreso. Pareciera ser ésta una obligación obvia, pues se entiende que toda persona que acepta desempeñar un cargo o función acudirá al lugar de trabajo para cumplir sus responsabilidades; sin embargo, quizás por el creciente número de inasistencias de algunos diputados se ha optado por establecer dicha obligación de manera clara.<sup>356</sup>

En ciertas legislaturas, como la de Aguascalientes, está determinada como obligatoria la asistencia tanto a las sesiones del pleno como a las de

<sup>356</sup> En algunos congresos, como el federal, se publican en su página de internet el nombre de los diputados faltistas, así como el número de inasistencias.

comisiones o comités, a los órganos auxiliares o dependencias administrativas del congreso, así como a foros, reuniones y demás eventos a los que sean oportunamente citados, debiendo los diputados permanecer en ellas desde el inicio hasta el final (artículo 18 de la LOCE). Otras legislaturas también ordenan a los legisladores permanecer en el salón de sesiones del pleno del congreso o de las comisiones durante todo el desarrollo de las mismas, considerándose como falta injustificada el retirarse antes de que concluyan, por ejemplo, Baja California (artículo 17, fracción V, de la LOCE), Coahuila (artículo 41 de la LOCE).

Asimismo, en varias leyes orgánicas de las legislaturas se exige expresamente a los diputados su asistencia “puntual”; es el caso de Colima (artículo 23, fracción II, de la LOCE), Distrito Federal (artículo 18, fracción X), Durango (artículo 36, fracción X, de la LOCE), Nayarit (artículo 22, fracción II, de la LOCE), Nuevo León (artículo 13, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, en adelante RICE), Oaxaca (artículo 29 de la LOCE), Puebla (artículo 17, fracción III, de la LOCE), Querétaro (artículo 70., fracción VII, de la LOCE), Quintana Roo (artículo 71 de la LOCE), Sinaloa (artículo 19, fracción V, de la LOCE), Sonora (artículo 33, fracción II, de la LOCE), Tlaxcala (artículo 29 de la LOCE), Yucatán (artículo 28 de la LOCE).

En el Congreso General también se regula a través de los respectivos reglamentos, la obligación de asistencia y puntualidad. Así, en el artículo 80., numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados se establece como obligación “asistir puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones, del Pleno, de los órganos directivos y de las comisiones o comités a los que pertenezca”.

En el artículo 10, numeral 1, fracción II, del Reglamento del Senado, se regula la obligación de “asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los que forman parte, y permanecer en ellas hasta su conclusión; así como participar en las votaciones”.

Considero que es importante que todos los congresos reglamenten la obligación de asistir puntualmente a las sesiones del pleno, de las comisiones, de los órganos internos del congreso, y como ya lo han hecho varios, indicar que se debe permanecer en dichas sesiones desde el inicio hasta el final; además de indicar las sanciones en su caso. Lo anterior generará una mayor participación de los legisladores en las tareas a las que se comprometieron y por las cuales reciben una remuneración del erario.

### B. *Orden y respeto*

Otra obligación de los parlamentarios es guardar el debido orden en las sesiones, así como el respeto a los compañeros diputados, a las autoridades, a la institución, a los empleados y demás personas. Esto que también parecería obvio, ha sido necesario regular para evitar conflictos durante el desarrollo de las sesiones, pues dichas conductas entorpecen las tareas parlamentarias y dañan al Poder Legislativo.

Algunas leyes orgánicas, como la del Congreso de Baja California, ordenan “dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados durante las sesiones” (artículo 17, fracción VI, de la LOCE). Otras, disponen que los diputados deben tener un “comportamiento adecuado con la tarea de representante popular” (Guerrero, Nayarit, Distrito Federal, por citar algunos).

El orden y respeto es indispensable para exponer las ideas, confrontar argumentos y alcanzar los consensos necesarios para que el órgano representativo desempeñe sus funciones. Además, el Poder Legislativo es (o está llamado a ser) la principal institución en la cual se toman las decisiones políticas fundamentales del Estado, por ello es indispensable un clima de cordialidad y respeto.

Otros estados, como Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala, también regulan dicha obligación pero dentro del marco de la ética parlamentaria, tema que expondré más adelante. De cualquier forma, al estar contenida en la ley orgánica es una obligación positiva cuya realización es exigible.

El Reglamento de la Cámara de Diputados federal también impone como obligación dirigirse con respeto y cortesía a los diputados e invitados, y tratar con respeto y profesionalismo al personal que preste sus servicios a la Cámara (artículo 8o., numeral 1, fracciones IV y IX). De igual forma, participar en las actividades inherentes a su cargo “con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura” (artículo 8o., numeral 1, fracción V).

En el Reglamento del Senado también está la obligación de los senadores de conducirse con respeto frente a los senadores, personal de la cámara y personas que concurren a ella; así como participar en todas las actividades inherentes al cargo “con la dignidad y responsabilidad que corresponden a su investidura” (artículo 10, numeral 1, fracciones V y I).

### C. *Cumplimiento de tareas parlamentarias*

También se reglamenta como obligación de los diputados el cumplir con todas las tareas encomendadas: votar en las sesiones, elegir a las per-

sonas que integrarán los órganos del congreso, presentar iniciativas, realizar los dictámenes y resoluciones en tiempo y forma, etcétera; labores que aunque parecieran evidentes, en algunos casos ha sido necesario detallarlas para exigir su observancia.

En Jalisco se ordena a los diputados presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dura su encargo (artículo 21, fracción XI, de la LOCE); en Zacatecas al menos una iniciativa de ley, decreto, acuerdo o estudio legislativo dentro de cada periodo ordinario de sesiones (artículo 24, fracción XIII, de la LOCE). En Puebla también es obligación y atribución de los diputados realizar encuestas de opinión sobre los temas que consideren pertinentes, además de aquellos que les sean solicitados por los órganos del Congreso (artículo 17, fracción IX, de la LOCE).

Respecto a esto, es recomendable reglamentar el cumplimiento efectivo de todas las tareas parlamentarias, principalmente para evitar que algunos legisladores se sustraigan a su desempeño.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal se encuentra la obligación genérica de “acatar los acuerdos del Pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités” (artículo 80., numeral 1, fracción III). En el Reglamento del Senado está la obligación de “desempeñar las funciones y realizar las actividades para las cuales son designados o electos por los órganos del Senado” (artículo 10, numeral 1, fracción III).

#### *D. Visita y gestión de intereses de electores*

De igual manera, se ha establecido como obligación de los diputados visitar periódicamente los distritos o circunscripciones en los que fueron elegidos, y velar por el interés común de sus habitantes.

Así, la Ley Orgánica de Durango determina como obligación de los diputados visitar su respectivo distrito electoral en los periodos de receso del congreso, o cuando fuere necesario; además, revisar el estado que guarden los programas de desarrollo social y económico (artículo 36 de la LOCE); disposición similar está codificada en Aguascalientes (artículo 18, fracciones V y IX, de la LOCE); Guerrero (artículo 181 de la LOCE); Oaxaca (artículo 37, fracción IV, de la LOCE); Puebla (artículo 17, fracción V, de la LOCE).

En Oaxaca es obligación del diputado ser gestor y promotor del pueblo (artículo 37, fracción II, de la LOCE); en Querétaro, “mantener permanentemente acercamiento con la población” (artículo 70., fracción XI, de la LOCE). En Sinaloa, representar los intereses de los ciudadanos y gestio-

nar la solución de necesidades colectivas ante las autoridades competentes (artículo 19, fracción VIII, de la LOCE).

En Chiapas, los diputados como representantes del pueblo están obligados a defender los intereses que representan (artículo 4o. de la LOCE); en Tamaulipas, es deber de los legisladores velar por el bien del Estado mediante el ejercicio responsable de sus funciones (artículo 68 de la LOCE). En Durango, además de lo anterior, deben vigilar que los servidores públicos presten un servicio eficaz y honesto a la ciudadanía (artículo 36, fracción VI, de la LOCE).

En el Distrito Federal se establece también como obligación de los diputados realizar audiencias mensuales en el distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos (artículo 18, fracción VII, de la LOALDF).

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal es una obligación de los diputados “mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo” (artículo 8o., numeral 1, fracción XV).

Dichas disposiciones constituyen innovaciones de los congresos locales que en el orden federal no estaban contenidas hasta la publicación del Reglamento de la Cámara de Diputados en 2010. Desde mi punto de vista, son acertadas pues tienen su fundamento en la función representativa y de control del Poder Legislativo. En el primer caso, porque se reconoce la vinculación del diputado a sus electores, que aunque no es un mandato imperativo, sí está comprometido a velar por los intereses comunes; especialmente porque el diputado está en una posición privilegiada para ello. En el segundo caso, porque los parlamentarios podrán controlar a la administración local velando por el cumplimiento eficaz de las obligaciones de ésta.

Cabe señalar que, en estas tareas de visita y gestión de necesidades sociales, debe prevalecer el interés común sobre cualquier interés particular o de grupo, debido a que los diputados representan a toda la población, no sólo la del distrito o circunscripción en que fueron electos. Es aconsejable que en todos los congresos locales se establezca la obligación a cargo de los diputados para realizar tareas de visita y gestión de los intereses comunes en ejercicio de la función representativa y de control parlamentario.

#### *E. Informes de actividades*

Como parte de la rendición de cuentas de los representantes populares, algunos congresos han incluido la obligación de rendir informes de manera individual.

Dichos informes pueden ser de distintos tipos dependiendo el destinatario y el contenido del mismo. En el primer caso, pueden estar dirigidos a los electores, al congreso en general, o a un órgano específico del mismo. Respecto al contenido, es posible que verse sobre las tareas de gestión realizadas, los proyectos de ley presentados, la participación individual en las tareas del Congreso; las actividades de la legislatura en general, las labores en algún órgano o sobre un encargo específico, entre otras.

Así, por ejemplo, se ordena a los diputados presentar *a la ciudadanía* un informe de labores en los estados de Aguascalientes (artículo 18, fracción X, de la LOCE), Coahuila (artículo 49 de la LOCE), Hidalgo (artículo 30, fracción XIV, de la LOCE), Michoacán (artículo 90., fracción VIII, de la LOCE), Morelos (artículo 19, fracción IV, de la LOCE), Oaxaca (artículo 37, fracción V, de la LOCE), Puebla (artículo 17, fracción VII, de la LOCE), Quintana Roo (artículo 71 de la LOCE), Veracruz (artículo 17, fracción IX, de la LOCE), Zacatecas (artículo 24, fracción V, de la LOCE), y en el Distrito Federal (artículo 18, fracción IX, de la LOALDF).

En Baja California, los diputados presentan al término de cada ejercicio anual un informe por escrito sobre sus intervenciones en el Pleno del Congreso y su resultado (artículo 17, VIII, de la LOCE). En Durango, el informe se refiere a las actividades legislativas y de gestoría social de los diputados, que también es remitido a los ayuntamientos que formen parte del distrito (artículo 36, fracción XII, de la LOCE), es decir, hay también una vinculación con los municipios.

Como ejemplos de informes rendidos *al congreso*, acerca del cumplimiento de obligaciones o sobre el ejercicio de funciones, están los casos de Chihuahua (artículo 22, fracción VI) y Jalisco (artículo 21, fracción VI, de la LOCE), que se presentan cuando la asamblea los requiera; o bien, los casos de Guerrero (artículo 181 de la LOCE) y Zacatecas (artículo 24, fracción VIII, de la LOCE) donde la rendición del informe es anual.

En Puebla, al inicio de cada periodo legislativo los diputados deben presentar al Congreso una memoria de las observaciones que hayan realizado durante las visitas a los distritos del estado, así como las medidas que estimen conducentes para favorecer el desarrollo (artículo 17, fracción VI, de la LOCE). En Quintana Roo, rinden un informe anual sobre los trabajos realizados en los periodos de receso (artículo 71, fracción IV, de la LOCE).

También están los informes *ante órganos específicos del Congreso*, a saber: mesa directiva, comisión permanente, comisión de gobierno, comisión legislativa, comités, etcétera, acerca del cumplimiento de las tareas del diputado en particular; es el caso de Coahuila (artículo 49 de la LOCE), Distrito Federal (artículo 18, fracción XII, de la LOALDF), Hidalgo (artículo 30 de

la LOCE), entre otros. En Tamaulipas, cuando un diputado actúa como representante del Poder Legislativo ante organismos descentralizados debe rendir un informe anual de actividades al Pleno (artículo 68 de la LOCE); de igual forma, en Zacatecas se ordena a los presidentes de comisión presentar el programa de actividades y el informe de las acciones realizadas durante el periodo ordinario (artículo 24, fracción VII, de la LOCE).

En la Cámara de Diputados federal está la obligación de los diputados de presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la *Gaceta* (artículo 8o., numeral 1, fracción XVI).

Así pues, considero necesaria la implementación de informes periódicos sobre la actividad de los legisladores en específico, tanto aquellos dirigidos a los electores como al congreso en general y a los órganos en los que formen parte.

#### F. Otras

Además de las anteriores, se reglamentan otras obligaciones específicas para los legisladores locales. Una de gran importancia es presentar la “declaración de situación patrimonial” en los términos de las leyes relativas, así está dispuesto en Baja California (artículo 168 de la LOCE), Chihuahua (artículos 22, fracción VIII, y 166 de la LOCE), Coahuila (artículo 49 de la LOCE), Colima (artículo 23 de la LOCE), Guanajuato (artículo 22 de la LOCE), Guerrero (artículo 178 de la LOCE), Hidalgo (artículo 30 de la LOCE), Jalisco (artículo 21, fracción XII, de la LOCE), Estado de México (artículo 29, fracción XII, de la LOCE), Michoacán (artículo 9o., fracción VII, de la LOCE), Morelos (artículo 19, fracción III, de la LOCE), Nayarit (artículo 22, fracción IX, de la LOCE), Querétaro (artículo 7o., fracción X, de la LOCE), Sinaloa (artículo 19, fracción XI, de la LOCE), Tabasco (artículo 125 de la LOCE), Tlaxcala (artículo 30 de la LOCE), Veracruz (artículo 17, fracción VIII, de la LOCE), Zacatecas (artículo 24, fracción XIV, de la LOCE). También en el Reglamento de la Cámara de Diputados federal está ordenado (artículo 8o., numeral 1, fracción XII).

Otras obligaciones buscan mejorar el desempeño de la función de representante; por ejemplo, en Aguascalientes la ley manda que los diputados radiquen dentro del estado (artículo 18 de la LOCE); o en Campeche, donde existe la obligación de residir en la misma población donde lo haga el Congreso durante los periodos de sesiones (artículo 44, fracción III, de la

LOCE). En Querétaro, los diputados están obligados en avisar al Congreso de sus ausencias del territorio del estado cuando éstas sean hasta por siete días, y solicitar autorización cuando dicha ausencia sea superior a siete y como máximo treinta días (artículo 7o., fracciones III y IV, de la LOCE).

También está el caso de Baja California, referido a las relaciones de los diputados con los funcionarios de la institución; la ley ordena tratar con consideración y respeto a las personas que presten sus servicios al Congreso, absteniéndose de participar en forma directa en asuntos laborales y administrativos (artículo 17, fracción XI, de la LOCE).

Todas estas obligaciones son importantes cuando tienen como objetivo fomentar el desempeño óptimo de las tareas parlamentarias; por tanto, es conveniente incluirlas en los ordenamientos legales de todas las legislaturas locales.

Por otro lado, hay congresos que no regulan en un apartado específico las obligaciones de los diputados, tal es el caso de Chiapas o Nuevo León; en ellos, las obligaciones de los diputados se encuentran en diversos artículos de la ley orgánica o del reglamento. Sin embargo, es recomendable sistematizarlos a fin de tener reunido el estatuto de los parlamentarios.

De acuerdo con las leyes orgánicas de los congresos locales, estarían reglamentadas las siguientes obligaciones:

#### CUADRO 1

#### REGULACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE LOS DIPUTADOS LOCALES

	<i>Asistencia</i>	<i>Respeto</i>	<i>Tareas</i>	<i>Gestión</i>	<i>Informes</i>	<i>Otras</i>
Aguascalientes	•		•	•	•	•
Baja California	•	•	•	•	•	•
Baja California Sur	•		•	•	•	•
Campeche	•	•	•	•	•	•
Chiapas						•
Chihuahua	•		•	•	•	•
Coahuila	•	•	•	•	•	•
Colima	•	•	•			•
Distrito Federal	•	•	•	•	•	•
Durango	•			•	•	•

	<i>Asistencia</i>	<i>Respeto</i>	<i>Tareas</i>	<i>Gestión</i>	<i>Informes</i>	<i>Otras</i>
Guanajuato	•	•				•
Guerrero	•	•		•	•	•
Hidalgo	•	•	•		•	•
Jalisco	•		•		•	•
México	•	•	•			•
Michoacán	•	•	•		•	•
Morelos	•		•		•	•
Nayarit	•	•	•	•	•	•
Nuevo León	•	•	•			
Oaxaca	•	•	•	•	•	
Puebla	•	•	•	•	•	•
Querétaro	•	•	•	•	•	•
Quintana Roo	•		•	•	•	
San Luis Potosí	•					
Sinaloa	•	•	•	•		•
Sonora	•		•			
Tabasco	•	•	•	•		•
Tamaulipas	•	•	•		•	•
Tlaxcala	•	•	•	•		•
Veracruz	•		•	•	•	•
Yucatán	•					
Zacatecas	•		•	•	•	•

FUENTE: elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa (mayo de 2008).

Como puede observarse en el cuadro, existen legislaturas que han reglamentado de manera detallada las obligaciones de los diputados; otras, en cambio, adolecen todavía de una puntualización de dichos deberes.

## 2. *Derechos*

En el estatuto de los parlamentarios también considero como importante reglamentar los derechos de que disponen. En este aspecto, también

las legislaturas estatales han aventajado al Congreso federal en detallar los derechos de los diputados. A continuación destacaré los principales.

#### A. *Dieta*

La dieta, esto es, la remuneración por el desempeño del cargo, es una de las principales prerrogativas de los diputados. En algunos estados, como Aguascalientes, es igual para todos (artículo 14 de la LOCE), mientras que en otros, como Tlaxcala, la ley permite una diferenciación basada en un sistema de estímulos; así lo señala la Ley Orgánica del Congreso de Tlaxcala que faculta el establecimiento de partidas en el presupuesto para el otorgamiento de estímulos por asistencia, participación en comisiones, carga de trabajo (artículo 28 de la LOCE).

En determinados congresos, se contemplan prestaciones adicionales como seguro de gastos médicos o prestaciones especiales en caso de fallecimiento (gastos funerarios a cuenta del Congreso y/o indemnizaciones a los beneficiarios). Algunas tienen que ver con las ayudas ordinarias a que todo funcionario tendría derecho; otras, sin embargo pueden constituir un exceso. Un caso curioso es el del Congreso de Morelos, que otorga a los beneficiarios del diputado fallecido el equivalente a seis meses de dieta, concediéndose también esta prestación respecto a los integrantes de las legislaturas anteriores (artículo 18, fracción XI, de la LOCE), es decir, los beneficiarios de todos los exdiputados tienen derecho a una indemnización a la muerte de aquéllos, algo que, desde mi punto de vista, resulta un gasto exorbitante y quizás extremadamente oneroso para el presupuesto del congreso; al mismo tiempo, considero que no tiene justificación dicha prestación pues se trataría de alguien que no estaba en ejercicio del cargo al momento del deceso.

Sobre la dieta de los diputados en el derecho comparado, en ciertos parlamentos autonómicos españoles, como la Asamblea de Madrid, se regula que ésta dependerá del régimen de dedicación escogido por los diputados. Es decir, si éstos optan por una “dedicación exclusiva” recibirán una remuneración mayor que quienes lo hacen por el régimen de dedicación “no exclusiva”. En el segundo régimen, el cargo es compatible con el ejercicio de actividades privadas, con excepción de asesoramiento relacionado con asuntos públicos; así como la gestión o propiedad de empresas contratistas o subvencionadas por la administración. Si el parlamentario elige la “dedicación exclusiva”, el cargo será incompatible con el desempeño, por sí o

mediante apoderamiento, de cualquier otra actividad pública o privada, ya sea por cuenta propia o ajena.<sup>357</sup>

Por lo anterior, considero que las dietas y demás prestaciones que reciban los diputados deben ser proporcionales a la labor desempeñada, así como estar dentro de los parámetros de sobriedad exigidos a los servidores públicos.

### B. *Participación y asociación*

Está regulada como derecho de los diputados la participación en las tareas parlamentarias, es decir: presentar iniciativas; elegir integrantes de los órganos de la cámara, tener voz y voto en las sesiones del pleno del congreso, asociarse en grupos parlamentarios; y formar parte de comisiones u otros órganos. Nótese que aquí está regulado como una prerrogativa, es decir, que puede ejercer o no, a diferencia de lo visto en el apartado anterior, donde sí es obligatorio. Al respecto, opino que la participación es una obligación, mientras que la asociación es una prerrogativa, pues en este último caso el ejercicio o la falta de ejercicio no afecta los intereses generales; de lo contrario, se trataría de una obligación y no de un derecho.

También existe el derecho de los diputados para participar en las comisiones legislativas aunque no sean miembros de éstas. Así, en el Congreso de Coahuila se permite la asistencia de los diputados a los trabajos de cualquier comisión o comité del que no formen parte, con derecho a voz pero sin voto (artículo 48, fracción III, de la LOCE); similar disposición existe en Sonora (artículo 32, fracción V, de la LOCE), Tamaulipas (artículos 48 y 67 de la LOCE), Tlaxcala (artículo 27 de la LOCE), Veracruz (artículo 17, fracción II, de la LOCE), Zacatecas (artículo 25, fracción XI, de la LOCE) y en la Cámara de Diputados federal (artículo 60., numeral 1, fracción V del Reglamento). Ésta sí podría considerarse, desde mi punto de vista, una prerrogativa de los diputados, que además les permitiría coadyuvar en las tareas de las comisiones y en el ejercicio de la función legislativa, como señalé en el capítulo anterior.

<sup>357</sup> Alba Bastarrechea, Esther de, “Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, núm. 12, junio de 2005, pp. 85-114, disponible en <http://www.asambleamadrid.es/Resources/Ficheros/C7/Revista%20Asamblea/Revista%20Asamblea/R.12.%20Esther%20de%20Alba%20Bastarrechea.pdf>.

### C. *Apoyo para actividades*

También es una prerrogativa de los diputados recibir el apoyo necesario para el desempeño óptimo de sus funciones; ello implica contar con los recursos materiales (oficinas, equipo informático, viáticos), humanos (asesores técnicos y jurídicos), así como con las herramientas esenciales para realizar sus actividades (notas informativas, dictámenes, informes, versiones estenográficas).

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Congreso de Aguascalientes regula como derecho de los diputados contar con los apoyos administrativos y de asesoría, dietas, asignaciones, prestaciones, franquicias y viáticos que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su encargo (artículo 15, fracción IX); o la de Michoacán, que contempla también como derecho recibir información de las comisiones, comités y órganos del congreso (artículo 10, fracción XI, de la LOCE).

El Reglamento de la Cámara de Diputados federal considera como una prerrogativa de los diputados “contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo” (artículo 7o.), mientras que el Reglamento del Senado establece como un derecho de los senadores “disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo” (artículo 8o., numeral 1, fracción XII).

Como en el caso de las prestaciones, es recomendable que el apoyo para actividades que reciban los diputados sea adecuado a las necesidades probadas, y por supuesto, esté dentro de márgenes de moderación y rendición de cuentas.

### D. *Permisos y licencias*

Los diputados cuentan además con el derecho de solicitar permisos para ausentarse de sus labores, sea de forma temporal o definitiva, por ejemplo, en los casos de maternidad, enfermedad, fuerza mayor, o para desempeñar determinadas actividades. Así como la facultad de justificar las inasistencias por causas de este tipo.

Sin embargo, algunas legislaturas establecen límites a dichos permisos; por ejemplo, en Baja California no son justificables las faltas relativas a las labores partidistas o actividades para la obtención de nominación o cargos de elección popular (artículo 24, fracción III, de la LOCE); en Chihuahua, no

se concederán licencias cuando esto ponga en riesgo el quórum. En Morelos, se justifican como máximo siete inasistencias por año legislativo (artículo 18, fracción VIII, de la LOCE). En la Cámara de Diputados federal no se concederán licencias simultáneamente a más de la cuarta parte del total de la cámara (artículo 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en adelante RCD).

Considero acertada la regulación de Baja California, pues sólo justifica las inasistencias por causas graves inimputables al legislador; no así la ausencia de sus responsabilidades para la realización de actividades de carácter partidista, sindical o profesional; en estos casos, lo más conveniente desde mi óptica sería separarse de su cargo.

#### *E. Acceso a la información y documentación gubernamental*

Una prerrogativa de los diputados, que incluso podría considerarse como una herramienta útil para cumplir sus funciones, es el acceso preferente a la información y documentación gubernamental. Este derecho, que supera al correspondiente acceso a la información pública de los ciudadanos, tendría un valor especial para las tareas de fiscalización y control del Poder Legislativo.

Al respecto, algunos congresos locales lo regulan de forma limitada. Por ejemplo, en Chihuahua los diputados tienen derecho a formular preguntas por escrito al secretario de gobierno, procurador general de justicia o a cualquiera de los directores generales de la administración pública estatal (artículo 21, fracción V, de la LOCE). En Oaxaca está previsto que los titulares de las oficinas públicas faciliten a los diputados todos los informes que soliciten relacionados con el ejercicio de sus funciones (artículo 38 de la LOCE).

En Quintana Roo se regula también dicho derecho enfocándolo principalmente a las tareas de gestión de los diputados; así, las dependencias estatales, municipales, organismos descentralizados, empresas de participación, fideicomisos, deben proporcionar a los diputados la orientación e información necesarias para la realización de sus gestiones (artículo 68 de la LOCE). La Ley Orgánica del Congreso de Chiapas prohíbe entorpecer la labor de gestión como representantes del pueblo que realicen los diputados, cuando dicha gestión sea conforme a la ley (artículo 4o. de la LOCE).

En Querétaro, se ordena a las autoridades estatales y municipales proporcionar la información y documentación que los diputados les soliciten

para el cumplimiento de sus funciones; en caso de no proporcionarse, el Pleno del Congreso podrá dirigirse en queja contra dicha autoridad (artículo 10 de la LOCE).

En la Constitución del Estado de Puebla se establece la obligación de las oficinas públicas de facilitar a los diputados todos los datos que requieran y que les sean necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución (artículo 55 de la CPE).

Estimo necesario que los diputados de todos los congresos locales cuenten con las facilidades para acceder a la información y documentación gubernamental necesaria para el cumplimiento de sus tareas, debiéndose sancionar la negativa injustificada a proporcionar dichos datos.

En la Cámara de Diputados federal está regulado como derecho de los legisladores solicitar cualquier información a los poderes de la unión o cualquier otra instancia federal (artículo 60., fracción VII, del Reglamento); lo mismo en el Senado, que es un derecho de los senadores solicitar “a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa” (artículo 80., numeral 1, fracción VII, del Reglamento), pero no se prevé un mecanismo especial para sancionar la negativa de información que de manera individual realiza el legislador.

En el derecho comparado, se puede citar el derecho de los parlamentarios españoles “a solicitar información y documentación de otras instituciones” para el ejercicio de sus funciones; esto se encuentra establecido en la mayoría de los reglamentos de los parlamentos autonómicos españoles y se realiza por conducto del presidente de la cámara; la administración está obligada a facilitar la información solicitada, o bien, manifestar las razones fundadas que le impiden proporcionarla.

#### F. Otros

En otras leyes se regula como un derecho (no como obligación) de los diputados gestionar ante las autoridades la atención de los asuntos que les planteen sus representados, es el caso de los congresos de Chihuahua (artículo 21, fracción IV, de la LOCE), Colima (artículo 22, fracción X, de la LOCE), Guerrero (artículo 170, fracción VI, de la LOCE), México (artículo 28, fracción III, de la LOCE), Quintana Roo (artículo 67 de la LOCE), Sinaloa (artículo 18, fracción VII, de la LOCE), Tamaulipas (artículo 67 de la LOCE), Tlaxcala (artículo 27 de la LOCE) y la Asamblea del Distrito Federal (artículo 17, fracción VII de la LOALDF).

También se considera como derecho de los diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, orientar a los ciudadanos acerca de los medios necesario para hacer efectivos sus derechos (artículo 17, fracción VIII, de la LOALDF), y en el Congreso de Durango, es derecho de los diputados “ser defensores de los derechos sociales de los habitantes que representan” (artículo 36, fracción IV, de la LOCE).

De igual forma, en el Distrito Federal es un derecho de los diputados presentar proposiciones y denuncias (artículo 17, fracción VI, de la LOALDF). En Jalisco, es prerrogativa de los diputados el proponer a la asamblea el análisis, evaluación y seguimiento a las acciones de gobierno; la realización de obras, y la prestación de servicios públicos (artículo 22, fracción XII, de la LOCE). En Quintana Roo, también es potestad de los diputados vigilar la actividad oficial de los servidores públicos y en su caso reconvenirlos, o dar parte a la autoridad correspondiente (artículo 69 de la LOCE).

Lo anterior, considero que tendría que ser un deber y no un derecho de los diputados, ya que forma parte de las actividades que como representantes populares están llamados a realizar.

Como en el caso de las obligaciones, existen leyes orgánicas que no reúnen en un apartado específico los principales derechos de los diputados.

A continuación presento un cuadro con la regulación de los principales derechos de los legisladores.

## CUADRO 2

### REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS DIPUTADOS LOCALES

	<i>Dieta</i>	<i>Participación</i>	<i>Apoyo</i>	<i>Permiso</i>	<i>Información</i>	<i>Otros</i>
Aguascalientes	•	•	•	•		
Baja California	•	•	•	•		
Baja California Sur	•			•		
Campeche	•			•		
Chiapas			•			•
Chihuahua	•	•	•	•	•	•
Coahuila	•	•	•	•		•
Colima	•	•	•	•		
Distrito Federal	•	•	•	•		•

	<i>Dieta</i>	<i>Participación</i>	<i>Apoyo</i>	<i>Permiso</i>	<i>Información</i>	<i>Otros</i>
Durango	•	•		•		•
Guanajuato	•		•	•		•
Guerrero	•	•	•			•
Hidalgo	•	•	•	•		
Jalisco	•	•	•	•		
México	•	•	•	•		•
Michoacán	•	•	•			
Morelos	•	•	•	•		•
Nayarit	•	•	•	•		
Nuevo León	•		•			
Oaxaca	•	•		•	•	
Puebla	•	•				
Querétaro	•	•	•	•	•	•
Quintana Roo	•	•			•	•
San Luis Potosí	•					
Sinaloa	•	•	•			•
Sonora	•	•	•	•		•
Tabasco	•	•	•	•		
Tamaulipas	•	•	•	•		•
Tlaxcala	•	•				•
Veracruz	•	•	•			
Yucatán	•			•		
Zacatecas	•	•	•			

FUENTE: elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa (mayo de 2008).

De lo anterior se puede apreciar que la mayoría de las legislaturas conceden a los diputados las prerrogativas necesarias para desempeñar sus funciones; sin embargo, desde mi punto de vista, son insuficientes todavía, especialmente lo relativo al acceso a la información gubernamental para el ejercicio de la función de control.

En suma, propongo que tanto las obligaciones como los derechos de los diputados deben regularse detalladamente; esto en beneficio del desem-

peño de las tareas de los representantes populares y de la institución en su conjunto.

Proseguiré ahora con el régimen de sanciones aplicables a los parlamentarios.

#### IV. RÉGIMEN DE SANCIONES

El ordenamiento interno de cada cámara puede establecer una serie de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los diputados. En este aspecto, los congresos estatales han detallado la existencia de sanciones y su aplicación, superando incluso lo prescrito para diputados federales y senadores, situación que desde mi punto de vista es loable.

El régimen disciplinario al que se encuentran sujetos los legisladores abarca las obligaciones, sanciones en caso de incumplimiento y procedimiento para ello. Entre las sanciones establecidas para los diputados están las siguientes.

##### 1. *Separación del cargo*

Separar, dicho de una persona, significa “Retirarse de algún ejercicio u ocupación”. Una persona puede separarse del cargo de diputado por diversas causas (por ejemplo, muerte, renuncia, interdicción, conclusión del término, desaparición del Poder Legislativo); dentro de dichas causales también están aquellas resultado de un procedimiento y aplicadas como sanción, por ejemplo, la declaración de culpabilidad en un juicio político, o bien, el desempeño de un cargo incompatible sin haber obtenido previa licencia de la cámara, ambas traen como consecuencia la separación del cargo.

Además de estas causas, en los congresos locales se han reglamentado otras. Por ejemplo, en Chihuahua es causal de separación del cargo de diputado, cuando sin causa justificada éste no se presentase para desempeñar el cargo para el cual fue electo; de igual forma, por la incapacidad declarada judicialmente (artículo 24 de la LOCE). También en dicho Congreso se regula la “baja” del diputado que habiéndosele apercibido presentar su declaración patrimonial en el plazo señalado, persista en la negativa para cumplir dicha obligación (artículo 169 de la LOCE).

En San Luis Potosí, se determina que el diputado que deje de concurrir a tres sesiones consecutivas del Pleno, o acumule diez faltas en el periodo de

un año sin causa justificada, cesará en el desempeño de su cargo (artículo 52 de la LOCE).

En general, considero que deben ser conductas graves las que originen la separación del cargo de diputado; por ejemplo, negarse reiteradamente a cumplir la ley, a mi juicio, es causa suficiente para separarlo de su cargo.

## 2. Suspensión

Suspender es “privar temporalmente a alguien del sueldo o empleo que tiene”, de acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia. Son causas ordinarias de suspensión en el cargo de diputado en México: la declaración de procedencia (desafuero) y la solicitud de licencia respectiva. En el primer caso, la suspensión durará hasta la emisión de sentencia en el procedimiento penal respectivo; si es culpable será separado definitivamente de su cargo, pero en caso de ser declarado inocente reasumirá sus funciones. Tratándose de la solicitud de licencia, la suspensión en el cargo será en los términos concedidos por aquélla.

Además de estas causas, la suspensión en el cargo ocurre por inasistencia a las sesiones de la cámara, o bien, a consecuencia de una conducta inapropiada. Un ejemplo de lo primero es el Congreso de Baja California, donde se prevé una suspensión por el periodo de sesiones en curso, cuando un diputado falte injustificadamente a tres sesiones consecutivas del Pleno, pues en este caso, se entenderá que renuncia en concurrir hasta el siguiente periodo (artículo 20 de la LOCE). Situación similar está prevista en los congresos de Coahuila (artículo 47 de la LOCE), Veracruz (artículo 17, fracción XII, de la LOCE), Yucatán (artículo 36 de la LOCE).

En otros estados existe también tal sanción aunque con supuestos divergentes; por ejemplo: en Nayarit, cuando el diputado falte a cinco sesiones continuas o a diez discontinuas dentro de un periodo ordinario, o bien, a tres continuas y cinco discontinuas en un periodo extraordinario (artículo 24 de la LOCE); en Querétaro, por tres inasistencias consecutivas a sesiones ordinarias en un mes (artículo 14 de la LOCE); en Quintana Roo, por diez sesiones consecutivas de un periodo ordinario o extraordinario (artículo 79 de la LOCE); en Sinaloa, también diez (artículo 21 de la LOCE); en Tabasco, por 9 sesiones continuas o 18 discontinuas dentro de un mismo periodo de sesiones ordinario y 3 en un periodo extraordinario (artículo 32 de la LOCE). En estos casos, la suspensión es por acumulación de inasistencias.

En el segundo caso mencionado, es decir, como consecuencia de una conducta inapropiada, en Guerrero se advierte la suspensión hasta por un

periodo de sesiones al diputado que no guarde reserva de los asuntos tratados en sesión secreta; obstaculice el procedimiento legislativo; porte algún arma o se conduzca con violencia dentro del recinto parlamentario (artículo 190 de la LOCE).

Considero que establecer en todos los congresos estatales mexicanos la suspensión en el cargo como sanción por inasistencia o conducta inapropiada, sería benéfica para la institución representativa, pues dicha medida busca que los miembros de la cámara cumplan adecuadamente con las tareas que les corresponden como representantes populares.

### 3. Amonestación

Amonestar según el *Diccionario* de la Real Academia es “hacer presente algo para que se considere, procure o evite”, así como “advertir, prevenir, reprender”.<sup>358</sup> En la mayoría de las legislaturas estatales se entiende como una llamada de atención a un diputado cuando éste infringe el reglamento interno o realiza una conducta inapropiada. Según la gravedad, puede ser pública o privada; verbal o con constancia en el acta.

Sólo algunas legislaturas la regulan de manera detallada, por ejemplo, la Ley Orgánica de Coahuila reglamenta como amonestación la llamada de atención que se haga a un diputado cuando contravenga el orden reglamentario de las sesiones; puede ser de manera verbal o con constancia en la minuta (artículo 51 de la LOCE). En San Luis Potosí, se regula que el diputado que deje de concurrir a tres sesiones consecutivas de comisiones, o acumule diez faltas en el periodo de un año sin causa justificada, será amonestado públicamente (artículo 52 de la LOCE). También los estados de Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y el Distrito Federal la contemplan en su ordenamiento.

En Sonora, además, se precisa que dos o más amonestaciones por escrito durante un mismo periodo lleva como sanción la disminución del equivalente al 50% de la dieta de un día (artículos 45 y 48 de la LOCE).

### 4. Apercibimiento

Apercibir, según el *Diccionario* de la Real Academia, es “prevenir, disponer, preparar lo necesario para algo”; “hacer saber a la persona citada,

<sup>358</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, cit. (consultado en mayo de 2008).

emplazada o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas".<sup>359</sup> Generalmente, en las legislaturas estatales se le considera como la advertencia (realizada por escrito) a un diputado que ha incumplido con alguno de los deberes y obligaciones inherentes al cargo, cominándolo para realizarlo en un plazo determinado, o de lo contrario, recibirá una sanción mayor.

Está previsto en las leyes orgánicas de los congresos de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y de la Asamblea del Distrito Federal. Aunque en algunos casos, emplean los términos amonestación y apercibimiento de manera inversa.

Estimo apropiado que todas las legislaturas estatales mexicanas regulen tanto la amonestación como el apercibimiento, para así sancionar conductas dañinas al buen desempeño de la cámara.

##### *5. Disminución de la dieta*

La reducción en la cantidad recibida como remuneración por el ejercicio del cargo de diputado también es una sanción (y quizá, la principal) que se le aplica a éstos por el incumplimiento de sus obligaciones. Ordinariamente se aplica por inasistencias a las sesiones, aunque también para sancionar otras conductas; el monto y las características de su aplicación son variables.

La disminución en la dieta se impone por inasistencias injustificadas así como por conductas equiparables; por ejemplo: en Baja California, por retirarse de la sesión de Pleno o comisión sin permiso del presidente; por no emitir su voto o por no responder al pase de lista (artículos 21 y 22 de la LOCE). En Michoacán, también se aplica dicha sanción por ausentarse de la sesión sin permiso del presidente (artículo 11, fracción III, de la LOCE); en Nayarit, por abandonar la sesión antes de que ésta concluya (artículo 25 de la LOCE).

Algunos congresos sancionan de la misma forma las inasistencias a las sesiones del pleno como a las comisiones, comités, órganos internos u otros entes. Otros, por el contrario, sólo sancionan las faltas a sesiones del pleno o aplican una penalidad menor a las de otros órganos. Por ejemplo, en el Distrito Federal las inasistencias a las reuniones de comisiones sólo ameritan la

---

<sup>359</sup> *Idem.*

disminución en un cincuenta por ciento de la dieta correspondiente al día, previa solicitud de la mayoría de la Mesa Directiva (artículo 24 de la LOAL-DF); al igual que en Querétaro, donde se descuenta el cincuenta por ciento de la dieta al diputado que falta a las sesiones de cualquier otro órgano de la Legislatura, distinto del Pleno (artículo 13 de la LOCE).

Considero que la labor del diputado tiene la misma importancia cuando actúa en el pleno como cuando lo hace en comisiones, o como miembro de algún órgano; por tanto, la ausencia injustificada a cualquiera de estos entes debería tener la misma repercusión y tendría que sancionarse de la misma forma.

Normalmente, el monto que se descuenta es el correspondiente a la dieta del día. Sin embargo, también se han establecido otras cantidades, así como diferentes supuestos de aplicación. En Michoacán, está reglamentada la disminución del equivalente a un *mes* de dieta cuando el diputado falte de manera injustificada a más de cuatro sesiones consecutivas, sean del Pleno o de las comisiones (artículo 11, fracción II, de la LOCE).

En Morelos, se establecen varios supuestos de disminución: *a) treinta días* para el diputado que haya sido amonestado y reincida en la conducta; *b) quince días* por la inasistencia injustificada a dos sesiones consecutivas del Pleno; *c) siete días* por una falta injustificada a las sesiones del Pleno; por ausentarse injustificadamente de la sesión de su comisión o comité; o por ser apercibido en dos ocasiones por el presidente; igual sanción es aplicada al diputado que omite convocar a las reuniones de trabajo de la comisión o comité que presida, y *d) un día* de dieta, para los diputados que falten a dos sesiones consecutivas de comisión o comité (artículo 23, fracción III, de la LOCE).

En Sonora, también existen otros supuestos para la disminución de dieta: acumular dos o más amonestaciones en un mismo periodo de sesiones; conducirse con violencia dentro de la sesión; portar armas dentro del recinto legislativo; acumular tres retardos en un periodo de treinta días naturales, entre otras; todas ellas tienen como sanción la disminución del equivalente a un día de dieta (artículos 45 y 48 de la LOCE).

En Quintana Roo, el diputado que omite la presentación de su informe de actividades a la población o al Congreso es sancionado con la suspensión de pago de las dietas correspondientes al periodo de receso siguiente (artículos 76 y 77 de la LOCE).

En Tabasco, la falta de presentación de la declaración patrimonial en los plazos establecidos podrá implicar el descuento de hasta un 50% de las percepciones mensuales del diputado, hasta que cumpla dicha obligación (artículo 127 de la LOCE). En Zacatecas, los legisladores pueden ser

sancionados con la disminución de entre cinco y diez días de dieta cuando invoquen su condición de diputado en actividad profesional o mercantil, cuando intervengan en asuntos legislativos debiendo excusarse, cuando no presenten por lo menos una iniciativa dentro de cada periodo ordinario de sesiones, o cuando siendo integrantes de comisiones no dictaminen en los plazos fijados por ley (artículo 35 de la LOCE).

Como se puede observar, ha crecido el número de sanciones que involucran la disminución en el pago recibido no sólo por las inasistencias, sino también por no cumplir con las obligaciones en los tiempos requeridos. Algo que me parece plausible para evitar que las labores del Poder Legislativo se vean frenadas por la inactividad de algunos de sus miembros.

Al mismo tiempo, con los recursos descontados a las dietas de los diputados, se pueden generar grandes ahorros para el erario o destinarse a alguna institución promotora del desarrollo social. Por ejemplo, en Aguascalientes la ley señala que el monto que se haya disminuido a la dieta de los diputados sancionados será entregado al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del estado u otra institución similar (artículo 26 de la LOCE).

## 6. Otras

Además de las anteriores sanciones, algunas legislaturas prevén otras, como la remoción en los cargos desempeñados al interior del Congreso, la inhabilitación para desempeñar cargos, y la aplicación de multas u otras.

Así, en Baja California (artículo 19 de la LOCE) y en el Distrito Federal (artículo 24 de la LOALDF) se sanciona con la sustitución en las comisiones en que forme parte, a los diputados que acumulen tres faltas injustificadas a las sesiones de las mismas durante un mismo periodo de sesiones, o a tres consecutivas entre dos periodos. En Sonora se aplica la misma sanción por tres o más faltas injustificadas a las sesiones de comisiones durante el plazo de seis meses (artículo 52 de la LOCE). En Tlaxcala también podrán ser removidos los diputados de las comisiones en las que forman parte, por no guardar reserva de los asuntos tratados en sesión privada en comisión, o bien, por dos inasistencias dentro de un mismo periodo (artículo 30). En Guanajuato también está prevista dicha remoción (artículo 34, fracción V, de la LOCE).

En Campeche se sanciona el incumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica con la remoción del cargo o comisión conferido por el Congreso y la inhabilitación para desempeñar algún otro durante el ejercicio de la legislatura (artículo 213 de la LOCE).

En Chihuahua, se contempla una multa de hasta 200 veces el salario mínimo, cuando el diputado persista en no presentar su declaración patrimonial después de haber sido apercibido por el presidente del Congreso (artículo 168 de la LOCE); también, si el diputado no presenta la declaración final dentro del plazo establecido se le impondrá una sanción de 200 veces el salario mínimo y se dará vista al Ministerio Público (artículo 169 de la LOCE). Situación similar ocurre en el Congreso de Tabasco, donde la sanción pecuniaria será hasta por cien veces el salario mínimo general diario vigente en el estado (artículo 129 de la LOCE).

En San Luis Potosí, está penalizado con la pérdida de las prerrogativas de ciudadano y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, cuando un diputado que habiendo resultado electo no se presenta para ocupar su cargo, salvo causa justificada (artículo 51 de la LOCE).

Otras leyes dejan abierta la aplicación de sanciones por parte de la mesa directiva, pero no especifican cuáles. Tal es el caso del Congreso de Chiapas que faculta a la Mesa Directiva para determinar las sanciones a conductas contra la disciplina parlamentaria (artículo 21 de la LOCE), algo quizás muy ambiguo.

Por otro lado, se observa que en la mayoría de los congresos la aplicación de las sanciones corresponde al presidente de la mesa directiva, aunque también puede haber órganos especiales para ello. En Sinaloa, existe una comisión de honor y justicia a la cual son remitidos los casos graves de conducta de los diputados; las ofensas a los compañeros o al congreso; reincidencia en caso de ser amonestados, y otras, para que dicha comisión resuelva lo conducente (artículos 23, 26, 27, 29 de la LOCE).

Como se podrá observar, varias legislaturas estatales han establecido diversas causales de sanción para los diputados; se entiende que todas deben respetar la garantía de audiencia y el principio de legalidad. Así ocurre en Guanajuato, donde está dispuesta explícitamente la garantía de audiencia para el diputado contra el que se solicite la aplicación de una sanción disciplinaria (artículo 41 de la LOCE); lo mismo que en Guerrero (artículo 190 de la LOCE); Nayarit (artículo 29 de la LOCE); Sonora (artículo 53 de la LOCE).

Así pues, para garantizar el cumplimiento óptimo de las tareas de los legisladores y evitar las conductas indignas, se ha tenido que reglamentar con detalle derechos y obligaciones, así como establecer sanciones para el caso de su incumplimiento; dicha reglamentación me parece un paso importante para lograr tal fin. Quizás lo que faltaría es garantizar que efectivamente se apliquen las sanciones previstas, para desincentivar así la realización de dichos comportamientos negativos.

Por todo lo anterior, considero necesario que todas las legislaturas locales reglamenten derechos, obligaciones, sanciones y comportamientos éticos, pues ello repercutirá en una mejor realización de las tareas del legislador en particular y, por ende, de todo el Poder Legislativo.

Sobre las sanciones en el derecho comparado, en los parlamentos autonómicos españoles también se regulan las siguientes: 1) pérdida de condición de parlamentario (por ejemplo, por anulación de la elección, por causa de incompatibilidad, por infracción muy grave al reglamento, condena por delito grave, inhabilitación para ejercer cargos públicos); 2) suspensión de derechos (por conductas previstas en los reglamentos respectivos), así como otras sanciones disciplinarias.

En el caso de los congresos estatales estadounidenses, destaca el hecho que algunos disponen la posibilidad de revocar el mandato de los legisladores a través de la figura del *recall*. Éste consiste en una petición presentada por un número cualificado de ciudadanos para someter a votación la continuidad o el cese en el ejercicio de algún funcionario público electo, entre los que pueden incluirse a los miembros del Poder Legislativo; si dicha solicitud cuenta con los requisitos exigidos por la ley respectiva, se podrá convocar a elecciones para la ratificación del parlamentario o su destitución; en este caso se convocaría a una nueva elección para nombrar el sustituto.<sup>360</sup> Los requisitos varían de acuerdo con cada estado; por ejemplo, en Georgia se requiere que la iniciativa esté apoyada por el 30% de los votantes de la anterior elección, o el caso de California donde la petición debe estar respaldada por el 20% de los votos del distrito electoral.<sup>361</sup> En Colombia también está considerada la pérdida de la investidura de legislador, esto se realiza mediante un procedimiento llevado a cabo por el Consejo de Estado.<sup>362</sup>

La presencia del *recall* o revocación de mandato a cargo de los ciudadanos podría ser una innovación importante en los ordenamientos locales mexicanos, aplicándola también a todos los funcionarios locales de elección popular: gobernadores, presidentes municipales y, por supuesto, los legisla-

<sup>360</sup> Montaner Salas habla de dieciocho estados de la Unión Americana que regulan la *recall*. Montaner Salas, Carlos, “Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Poder Judicial. XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2007, pp. 289-345.

<sup>361</sup> Cronin, Thomas E., *Direct democracy: The politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 1989, pp. 125-156. Dicho autor menciona algunos casos de legisladores estatales que han sido sometidos a *recall*: dos en California en 1913, dos en Idaho en 1971, dos en Michigan en 1983 y uno en Oregon en 1988.

<sup>362</sup> Zuluaga Gil, Ricardo, “El estatuto de los parlamentarios en Colombia”, *Díkaion*, Bogotá, Colombia, año 17, núm. 12, 2003, p. 103.

dores estatales. Dicha figura es un instrumento de democracia semidirecta en beneficio de los ciudadanos, quienes determinarán la continuidad o destitución del funcionario público.<sup>363</sup>

## V. ÉTICA PARLAMENTARIA

En la legislación de las entidades de la República puede advertirse una tendencia a dignificar la función del legislador mediante disposiciones que promuevan un comportamiento virtuoso de los parlamentarios, así como con sanciones a conductas indebidas de los mismos; esto constituye la ética parlamentaria.

La ética parlamentaria es el conjunto de reglas, principios y valores que rigen la actividad de los parlamentarios en el ejercicio de su cargo, con el objeto de alcanzar un desempeño óptimo del Poder Legislativo en beneficio del Estado y la población en general.<sup>364</sup>

A continuación me referiré a las disposiciones éticas en la legislación de los congresos estatales; asimismo, hablaré de dos aspectos vinculados con el comportamiento ético de los parlamentarios: el uso adecuado de recursos y el desempeño profesional de los legisladores.

En el ámbito de la reglamentación de la ética parlamentaria, los congresos estatales aventajan también a lo dispuesto para el Congreso General.

### 1. *Disposiciones éticas*

#### A. *Reglamentación*

Tradicionalmente se consideraba que la ética sólo estaba vinculada al ámbito privado de la persona, y por tanto, su ejercicio dependía de la vo-

<sup>363</sup> Orozco Henríquez y Silva Adaya señalan que en México está contemplada la revocación de mandato en el estado de Chihuahua para los cargos de gobernador, diputados, presidentes municipales y regidores; asimismo, en Tlaxcala también está regulada dicha figura pero únicamente para el presidente municipal. Otros estados denominan también “revocación de mandato” al proceso llevado a cabo por los integrantes del Poder Legislativo en contra de un funcionario de elección popular, pero en opinión de los autores citados, éstos no constituyen instrumentos de democracia participativa, pues los lleva a cabo el Congreso y no la ciudadanía. Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta...., cit.*, pp. 624 y 625.

<sup>364</sup> Para mayor abundamiento del tema puede verse: Chávez Hernández, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 93-124.

luntad del sujeto sin que nadie lo pudiera obligar a cumplir dichas disposiciones. Sin embargo, existen comportamientos relacionados con el ejercicio de la función pública cuya realización es exigida por la sociedad en general, y no puede quedar a la libre voluntad de los sujetos.

Siendo los diputados servidores públicos, además de representantes del pueblo, la sociedad exige de ellos un comportamiento ejemplar en el ejercicio de sus funciones, en virtud de la confianza otorgada a través del voto. No obstante, algunos miembros del Poder Legislativo no han respondido a tal expectativa, sino que han empleado su posición privilegiada para beneficiarse injustamente en perjuicio del interés común y/o realizar actos de corrupción.

Por lo anterior, han sido incluidas en los ordenamientos legales normas de contenido ético a fin de exigir su realización y evitar cualquier sustracción en el cumplimiento de las mismas.

El título cuarto de la CPEUM es el que contiene la mayor parte de las disposiciones en ética parlamentaria, al denominarse “Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

El artículo 108 de la CPEUM reconoce como servidores públicos a los representantes de elección popular, imputándoles responsabilidad por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus funciones. De igual forma, los diputados a las legislaturas locales son responsables por infracciones a la Constitución, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 109 de la CPEUM obliga a expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas necesarias, a efecto de sancionar a quienes incurran en responsabilidad, sea política, penal o administrativa. También ordena los principios que deben regir la actuación de todos los servidores públicos, incluyendo desde luego a los legisladores, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Además, otorga a cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, la posibilidad de denunciar ante Cámara de Diputados la comisión de las conductas sancionadas por dicho precepto constitucional.

El artículo 110 de la CPEUM menciona los sujetos de juicio político, entre los que están desde luego los diputados y senadores federales, así como los diputados locales. También determina este precepto las sanciones, que consistirán en la destitución del servidor público, y su inhabilitación para desempeñar cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El artículo 111 de la CPEUM reglamenta la declaración de procedencia que debe realizar la Cámara de Diputados para poder proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

El artículo 113 se refiere a las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las cuales deben obligar a cumplir los principios en el desempeño de toda función pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia); además, contiene las sanciones aplicables, a saber, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas con base en los beneficios económicos obtenidos y los daños patrimoniales causados.

Este artículo también establece la responsabilidad del Estado por los daños que cause a los particulares como consecuencia de la actividad administrativa irregular de dicho ente.

El artículo 114 reglamenta otras cuestiones del juicio político, como que sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro de un año posterior; las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento; los plazos de prescripción tanto de la responsabilidad penal como administrativa estarán determinados en las leyes respectivas, pero no serán inferiores a tres años.

Finalmente, observamos otras disposiciones constitucionales que tienen que ver con la ética parlamentaria, como el artículo 128 que obliga a todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, a protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; lo que significa que los servidores públicos tienen el deber aún mayor de cumplir lo ordenado por dicha norma fundamental, que como señala el artículo 133, junto con las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, constituyen la ley suprema de toda la unión.<sup>365</sup>

En algunos ordenamientos locales hay disposiciones éticas vinculadas al comportamiento de los diputados, es el caso de las leyes orgánicas de los congresos de Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala, donde se destina una parte específicamente denominada “De la ética y disciplina parlamentaria”.

En Sonora, está regulada la presencia de un Código de Conducta para el Congreso del Estado (artículos 24 al 26 de la LOCE), mismo que fue aprobado el 8 de diciembre 2008 y que regula en 10 artículos la forma de actuar de los diputados sonorenses.

En dicho Código de Conducta, pionero en México, destaca el compromiso de actuar con apego a los principios éticos de lealtad, imparcialidad, respeto, honradez (artículo segundo), así como “responsabilidad, civilidad,

<sup>365</sup> Para mayores referencias puede verse: Chávez Hernández, Efrén, “Ética legislativa en México y Latinoamérica; una visión comparada”, en *Memoria de las Segundas Jornadas de Ética Jurídica*, México, UNAM (en prensa).

honorabilidad, legitimidad, legalidad y demás valores inherentes, dentro de un marco de igualdad, respeto, orden y paz” (artículo décimo).

Otras leyes incluyen tales normas en el rubro de “obligaciones de los diputados”, o bien, en algún otro artículo de la ley.

Otras legislaciones, por el contrario, guardan silencio respecto al comportamiento del legislador, dejándolo a la voluntad del mismo.

A continuación examinaré algunos aspectos vinculados con la ética parlamentaria, a saber: cualidades del legislador, regulación de conflictos de intereses y las incompatibilidades en el ejercicio de la función parlamentaria.

#### B. *Cualidades del legislador*

Son pocas las leyes orgánicas que establecen las cualidades que los diputados deben practicar en el ejercicio de sus cargos; entre las reglamentadas están las siguientes:

- *Probidad*: Coahuila.
- *Lealtad*: Coahuila.
- *Decoro*: Coahuila.
- *Eficacia*: Coahuila, Sonora.
- *Honestidad* (uso de los recursos exclusivamente para el fin destinado): Coahuila.
- *Cortesía y respeto*: Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala.
- *Discreción* (sigilo en asuntos tratados): Guanajuato, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala.
- *Eficiencia*: Sonora.
- *Transparencia*: Sonora.
- *Rendición de cuentas*: Sonora.
- *Diálogo y consenso* (fomento del diálogo, consenso e inclusión): Sonora.

La Ley Orgánica del Congreso de Coahuila dispone además que los diputados deben ser garantes del orden constitucional (artículo 50 de la LOCE). En Querétaro, es obligación de los diputados abstenerse de ostentar el fuero constitucional para la comisión de ilícitos penales, civiles, fiscales o administrativos (artículo 7o., fracción I, de la LOCE).

Aunque ya es un avance la exigencia de algunas virtudes, considero que podrían agregar otras: *veracidad, ejemplaridad, laboriosidad*. Además, considero pertinente establecer mecanismos para exigir el cumplimiento de tales cualidades, así como sanciones cuando sean transgredidas.

A continuación me referiré brevemente al manejo de recursos y el desempeño profesional de los legisladores, temas poco abordados, pero también relativos al estatuto de los parlamentarios y que tienen que ver con un comportamiento ético.

## 2. *Uso adecuado de recursos*

Los diputados en lo particular reciben una paga cuyo destino es personal y libre. Sin embargo, en algunas ocasiones la dieta mensual es adicionada con otros conceptos como los de “atención legislativa” y “atención ciudadana”,<sup>366</sup> lo que acrecienta la cantidad que reciben los diputados. A manera de ejemplo, en el Congreso del Estado de México la dieta mensual en diciembre de 2007 era de \$75,491.40, más \$50,625.00 de atención legislativa y \$16,920.00 de atención ciudadana,<sup>367</sup> dando un total de \$143,036.40, equivalente a 90 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal (\$1,577.70). En Jalisco, la dieta neta mensual es de \$75,164.54;<sup>368</sup> en el Distrito Federal \$51,904.75;<sup>369</sup> en Nuevo León \$76,440;<sup>370</sup> en Veracruz \$58,123.38;<sup>371</sup> en Tlaxcala es de \$29,192.44 para los diputados en general y de \$37,382.62<sup>372</sup> para el presidente de la Gran Comisión; en Morelos es de \$61,206.24<sup>373</sup> por citar algunos ejemplos.

<sup>366</sup> “Atención legislativa” o también denominada “asistencia legislativa” es un apoyo económico adicional que reciben los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones legislativas; se entiende que con este apoyo pueden contratar personas que les auxilien en los temas por legislar y/o para allegarse de los elementos necesarios en la elaboración de iniciativas de ley o reforma. La “atención ciudadana” es el apoyo económico adicional que reciben los parlamentarios para realizar las tareas de gestoría como representantes populares; se entiende que ello incluye los gastos para establecer oficinas de atención ciudadana y todo mecanismo de vinculación con los electores.

<sup>367</sup> Información obtenida en la página web del Congreso del Estado, en el rubro relativo a “Transparencia”, página web del Congreso del Estado de México, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/index.html> (consultado en mayo de 2008).

<sup>368</sup> Página web del Congreso del Estado de Jalisco, <http://www.congresojal.gob.mx/transparencia/> (consultado en mayo de 2008).

<sup>369</sup> Página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, <http://www.asambleadef.gob.mx/> (consultado en mayo de 2008).

<sup>370</sup> Página web del Congreso del Estado de Nuevo León, [http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/contenidos/transparencia/nomina/centros\\_de\\_costo/legislativo.pdf](http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/contenidos/transparencia/nomina/centros_de_costo/legislativo.pdf) (consultado en mayo de 2008).

<sup>371</sup> Página web del Congreso del Estado de Veracruz, [http://www.legisver.gob.mx/transparencia/PUESTOS\\_LXI\\_LEGISLATURA.pdf](http://www.legisver.gob.mx/transparencia/PUESTOS_LXI_LEGISLATURA.pdf) (consultado en mayo de 2008).

<sup>372</sup> Página web del Congreso del Estado de Tlaxcala, <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/index.php?cual=sueldos> (consultado en mayo de 2008).

<sup>373</sup> Página web del Congreso del Estado de Morelos, [http://www.congresomorelos.gob.mx/acceso\\_info/](http://www.congresomorelos.gob.mx/acceso_info/) (consultado en mayo de 2008).

Como comparación, los diputados federales recibían en dicha fecha una dieta neta mensual de \$77,888.00 a lo que se suma \$45,786.00 de apoyo por asistencia legislativa y \$28,772.00 de atención ciudadana<sup>374</sup>, dando un total de \$152,446, equivalente a 96 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal.

Lo anterior muestra la existencia de recursos adicionales otorgados a los parlamentarios, los cuales deben emplearse exclusivamente a las actividades destinadas. Se esperaría que los diputados que reciben tales recursos comprobaran que efectivamente los han utilizado para esos fines, de lo contrario, tendrían que devolverlos, pues son cantidades considerables.

Por ende, considero aconsejable que cuando las legislaturas establezcan prestaciones como las descritas, vigilén que realmente estos recursos se dediquen a dichos rubros; asimismo, que los diputados informen y comprueben fehacientemente la utilización de dichos apoyos o de lo contrario los devuelvan.

Por otro lado, en la mayoría de los congresos se otorgan bienes adicionales a través de los grupos parlamentarios; es el caso de Aguascalientes (artículo 51 de la LOCE), Chiapas (artículo 10 de la LOCE), Coahuila (artículo 75 de la LOCE), Jalisco (artículo 27 de la LOCE), donde se concede una subvención a cada grupo parlamentario establecida por una cantidad fija y otra determinada por el número de miembros. Aquí se podría cuestionar también cuál es el destino de dicha subvención: sufragar gastos comunes del grupo parlamentario; repartirse entre los miembros (lo que además aumentaría la dieta de cada uno), o bien, destinarse a otro fin (que desde luego tendría que ser lícito).

En cualquiera de los casos planteados, es preciso rendir cuentas del uso de los recursos asignados, ya que éstos tienen un fin específico y deben dedicarse al mismo, bajo pena de responsabilidad.

Al respecto, es escasa la regulación en los congresos locales; destaca solamente el caso de Colima, donde se ordena a los grupos parlamentarios destinar los recursos exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones, y rendir un informe anual de su aplicación a la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 70 de la LOCE); o el caso, ya mencionado en el capítulo cuarto, del Congreso de Zacatecas donde los recursos para gestión legislativa, gestión administrativa y gestión social se distribuyen a través de los grupos parlamentarios, quienes deben comprobar dichos gastos, y los informes

<sup>374</sup> Página web de la Cámara de Diputados del Congreso General, [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/01\\_ley\\_de\\_transparencia/04\\_remuneraciones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/01_ley_de_transparencia/04_remuneraciones) (consultado en mayo de 2008).

de gastos se publican en la página de internet del Congreso (artículo 91 del Reglamento para el Control y Ejercicio Presupuestal del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas).

En Morelos, se contempla como un derecho de los diputados hacer buen uso de los recursos humanos y materiales a su servicio, así como de la información privilegiada con la que cuentan para los fines de su cargo o comisión (artículo 11, fracción XIV, de la LOCE); lo anterior podría entenderse como optativo, es decir, a voluntad del diputado; sin embargo, desde mi punto de vista, debe ser fijado como obligación.

En el Estado de México los diputados sí están obligados para abstenerse de hacer uso de recursos públicos para fines partidistas (artículo 29, fracción XIV, de la LOCE).

Como se puede apreciar, es menester desarrollar con mayor vigor la obligación de rendir cuentas de los recursos recibidos, los cuales son de la nación y por tanto deben emplearse en beneficio de ésta.

### *3. Desempeño profesional de los legisladores*

Cuando una persona recibe una encomienda, es normal esperar que la realice de la mejor manera posible, esto es, con su mayor empeño. Los diputados al tomar posesión de su cargo también se comprometen a ello, y en la mayoría de los casos está establecido que será “leal y patrióticamente”, lo que implica un grado supremo de esfuerzo y virtud.

Para lograr lo anterior, los diputados necesitan prepararse adecuadamente y desempeñar las tareas de modo ejemplar; es decir, profesionalizarse y ser productivos en sus tareas. Sin embargo, esto es algo poco considerado por las legislaturas, salvo contadas excepciones.

Al respecto, los congresos de Chihuahua (artículo 22, fracción IX, de la LOCE), y de Puebla (artículo 17, fracción XV, de la LOCE), establecen como un deber de los diputados asistir a los cursos de capacitación y formación parlamentaria que instrumente el Congreso del Estado. Esto es quizás un primer paso hacia la formación de un congreso más eficaz, pues el diputado que verdaderamente esté comprometido con su cargo, buscará capacitarse y prepararse para desempeñar mejor sus tareas.

Respecto a la productividad, aunque es un término usado en economía, también puede ser aplicado a procesos sociales. En el caso del Poder Legislativo, se entendería como la búsqueda de resultados eficientes con el menor número de insumos (tiempo, recursos materiales, humanos, etcétera); esto es, que el valor de los resultados obtenidos por la institución superen el

de los costes invertidos, o dicho en otras palabras, que se pueda obtener el máximo bien de los recursos empleados.

En este caso, se demandaría que la actuación del órgano representativo responda efectivamente a las necesidades de bienestar general y desarrollo del Estado, con la menor cantidad de recursos invertidos o en el menor tiempo posible. Esto se podría medir con indicadores de la actuación de los legisladores, comparándolos con las necesidades sociales y/o con las expectativas de su actuación.

Pueden tomarse como indicadores de la actuación de los diputados: el número de iniciativas presentadas, dictaminadas y pendientes; el porcentaje de avance/rezago en las tareas de análisis y dictamen; el número de gestiones realizadas, intervenciones en tribuna, etcétera. Además, otros datos sociales permitirían medir el impacto de la actividad del legislativo en la sociedad (por ejemplo: la opinión pública, índice de delincuencia, manifestaciones sociales).<sup>375</sup>

Lo anterior podría generarse a partir de un compromiso firme de los diputados de someterse a parámetros medibles en su actuación, certificación de procesos, trámites y resultados. Sin duda, una gran innovación en los congresos estatales.

Algunos congresos ya han realizado procesos de certificación respecto a ciertas actividades, como la fiscalización de la cuenta pública. Es el caso de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, órgano de apoyo del Congreso del estado, que en febrero de 2007 recibió el Certificado ISO 9001:2000 correspondiente al proceso “Revisión y fiscalización de la cuenta pública” (antes ya lo habían recibido también las auditorías de los congresos de Puebla y Veracruz).<sup>376</sup> Otro ejemplo es el “Sistema de Gestión de Calidad” del Congreso del Estado de Sonora, proceso emprendido en mayo de

<sup>375</sup> Un ejemplo de medición de indicadores en el Poder Legislativo es el Proyecto *Monitor Legislativo* realizado por la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), mediante el cual presentaron “Indicadores de desempeño legislativo” formulados a partir del análisis de datos como presentación de iniciativas, aprobación, contribución y éxito de las mismas; minutos presentadas y aprobadas; concentración del trabajo de las comisiones legislativas, asistencia; entre otros aspectos de la Cámara de Diputados federal y el Senado. Cf. Nacif Hernández, Benito et al., *Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura*, México, Monitor Legislativo, CIDE, s. f., <http://www.monitorlegislativo.org/documentos/documentos/informe-red.pdf> (consultado en mayo de 2008).

<sup>376</sup> Dicha distinción fue otorgada por el organismo certificador “QS México AG”. Véase “Certificación de auditoría”, Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Campeche, 8 de febrero de 2007, página web del Congreso del Estado de Campeche, <http://congresocam.gob.mx> (consultado en mayo de 2008).

2008 con objeto de obtener la certificación ISO 9001-2000, para lo cual se creó el Comité de Calidad del Poder Legislativo.

Es recomendable que cada vez más congresos emprendan procesos de certificación respecto a los procesos realizados al interior de los mismos, así como los encaminados hacia la profesionalización de los diputados y productividad de su actuación, exigencia de los régimenes democráticos.

Los requisitos tendrían que ser especiales pero posibles de realizar, principalmente en los casos de servidores públicos cuya honorabilidad o idoneidad para desempeñar el cargo sea puesta en duda.

Algunas de estas ideas se pueden aplicar en los congresos locales mexicanos.