



T2_CRV-IX-06-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

Verónica Sánchez García

“EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR MEXICANO”

Abril 2016

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

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

e-mail: redipal@congreso.gob.mx

EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR MEXICANO

Verónica Sánchez García ¹

RESUMEN

El presente ensayo centra su análisis en las atribuciones del Poder Legislativo del Estado mexicano las que, conforme a la opinión ciudadana, es evidente la crisis institucional por la que dicho poder está atravesando. De aquí se desprende la necesidad de fortalecer la actividad del legislador en beneficio de la sociedad, pero también es necesario que aquél responda por las consecuencias de sus acciones u omisiones en el ejercicio de su actividad.

Cada día, la sociedad demanda mejores ciudadanos en los puestos de elección popular, con mayor sentido social y de responsabilidad sobre sus actos. Por ello, es necesario sancionar no sólo en lo individual, sino también colegiadamente a los legisladores, no solo restringiendo sus derechos políticos, sino pecunariamente con el objeto de resarcir los daños causados debido a una decisión u omisión legislativa, ya que, hasta la fecha, no existen sanciones que efectivamente impacten en la actividad del legislador y sus errores han sido pagados por el Estado, lo que impacta en el ciudadano, quien no debería asumir dicha responsabilidad.

¹ Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco, A.C.; Maestra en Derecho Constitucional por la Benemérita Universidad de Guadalajara; Abogada Investigadora en el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Correo electrónico: verolex.s@gmail.com

1. LA CREDIBILIDAD DEL LEGISLADOR EN MÉXICO

La principal atribución otorgada al Poder Legislativo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Congreso de la Unión, 1917), conforme la fracción II del artículo 71, es el derecho de iniciar leyes o decretos. Históricamente, esta facultad se ha ampliado con la finalidad de ofrecer un entorno nacional basado en un verdadero equilibrio de poderes –legislativo, ejecutivo y judicial- en donde se diversifican las facultades del Poder Legislativo, como se demuestra en las contenidas en el artículo 73, 74 y 76 del texto constitucional citado.

De dichos numerales se desprenden las facultades del Congreso de la Unión –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores trabajando conjuntamente-, así como las que corresponden de manera exclusiva a cada una de ellas. Estas facultades se traducen en actos declarativos, constitutivos e, incluso, jurisdiccionales, a saber: admitir y formar nuevos Estados a la Unión Federal; imponer contribuciones a cubrir el presupuesto; aprobar empréstitos; declarar la guerra; establecer casas de moneda; conceder amnistías; conceder licencia o aceptar la renuncia del Presidente de la República; constituirse como Colegio Electoral; evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación; ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado; aprobar el presupuesto de egresos de la federación; declarar juicios políticos; revisar las cuentas públicas; aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; nombrar al Fiscal General de la República, entre otras.

Actividades que implican coadyuvancia y correspondencia entre los otros Poderes de la Unión –ejecutivo, legislativo y judicial- con la finalidad de conformar no solo el armónico equilibrio entre ellos, sino también la estricta vigilancia, apego y cumplimiento de la ley de acuerdo con el principio de legalidad, que permita la construcción de un verdadero Estado de Derecho en México.

En la evolución del ser humano, la tarea del Poder Legislativo es primordial, en virtud de que su principal labor consiste en expedir las normas jurídicas que regulen la convivencia de los sujetos en la sociedad que influirán de manera directa en las relaciones no solo

sociales, sino también económicas y políticas. Es un hecho que los estilos de vida e ideas diversas a las de una comunidad conforme a sus costumbres se ha filtrado en la sociedad mexicana; es común en la era digital y en un mundo globalizado que los actos del ser humano cada vez más sean regulados por el Estado a través de la implementación de normas que permitan mantener la paz social y seguridad pública de la nación, lo que se logrará eficazmente si existe una adecuada participación de los poderes; sin embargo, se detecta una crisis institucional en México.

La encuesta realizada por la empresa mexicana Consulta Mitofsky en 2012, presentó los resultados obtenidos en cuanto a la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones. En el grupo de confianza alta aparecieron las universidades, iglesia, ejército, medios de comunicación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En el grupo de confianza media los empresarios; Suprema Corte de Justicia; Instituto Federal Electoral; Presidencia de la República y bancos. Las últimas instituciones en confianza fueron los senadores, sindicatos, partidos políticos, diputados y la policía. (Campos, 2011)

Esta misma empresa Consulta Mitofsky en 2014, mostró que mantienen el nivel de confianza alta (arriba de 7.0) la Marina (8.3), el ejército (8.0), las universidades (7.7); la iglesia (7.5); los medios de comunicación (7.0) y en específico las estaciones de radio (7.0). En el rango de confianza media (entre 6.0 y 6.9 en promedio) se ubicaron las cadenas de televisión (6.6); el IFE (6.6); los empresarios (6.5); la Suprema Corte de Justicia (6.3); los bancos (6.3); y la Presidencia de la República (6.3). Finalmente, muestran confianza baja la policía (5.8); los senadores (5.7); los sindicatos (5.6); los diputados (5.4) y los partidos políticos (5.1). (Campos, 2014)

En 2015 se ubicaron en confianza alta las universidades (7.3), la iglesia (7.1) y el ejército (7.0). En confianza media la Comisión Nacional de Derechos Humanos (6.9) y los medios de comunicación (6.6), el Instituto Nacional Electoral (6.1.), las estaciones de radio (6.6), empresarios (6.5), Suprema Corte de Justicia de la Nación (6.3), bancos (6.2.) y cadenas de televisión (6.2). Finalmente, con niveles bajos de confianza encontramos a la Presidencia (5.7), los sindicatos (5.4), senadores (5.3), policía (5.3), diputados (5.2) y la más baja de todas la obtienen los partidos políticos (4.9). (Campos, 2015)

En los tres periodos referidos los legisladores aparecieron en el nivel mínimo de confianza, deduciéndose que no sólo las leyes, sino los demás actos emitidos por éstos, producto de la actividad encomendada, al ciudadano no le representa un instrumento que le beneficie, ya sea protegiéndolo o como un mecanismo para mejorar su calidad de vida. Por tanto, el gobernado comienza a perder el interés en el trabajo del legislador, ya que además, duda de la estabilidad de la ley y de sus actos considerándolos como simulaciones jurídico-políticas, como sucede en los casos de aprobación de las cuentas públicas; licitaciones; ratificación del nombramiento de Secretarios de Estado; Consejeros Ciudadanos; Ministros de la Suprema Corte de Justicia o Fiscal General de la República, entre otros, así como sus equivalentes en las entidades federativas.

La importancia de un adecuado conocimiento y aplicación del derecho conforme a esta evolución, radica en los efectos que se producen hacia la sociedad, ya sea que éstos incidan “positiva o negativamente en el progreso de un país, así como en las mayores o menores condiciones de libertad, justicia y seguridad de que pueden gozar los individuos que habitan en un Estado” (Pineda, s.f.: 2) que, sin lugar a dudas, influirán en el factor social y económico.

El enunciado legislativo supone ser el producto de una actividad racional del legislador, consensada en una decisión común a todos que se traduce en normas generales y abstractas. Sin embargo, la crisis de la ley deviene de dos circunstancias: una política y otra jurídica en donde, en opinión de Francisco La-Porta (1999: 325) ambas han adquirido en los últimos años una particular intensidad.

En este sentido, conforme a la opinión ciudadana, las leyes son simples mecanismos que están al servicio de quienes ostentan el poder y, conforme a la atribución constitucional al Poder Legislativo es posible que la configuración normativa resulte más eficaz a sus objetivos políticos partidistas, más que de bienestar de la comunidad y de justicia social. Si bien las leyes son instrumentos de gobierno materializados en las políticas públicas, la dificultad radica en la construcción de un apropiado y eficaz instrumento de gobierno. (Pineda, s.f.: 2)

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del año 2005, reveló que el 59 por ciento de la población percibía que las leyes en México se utilizaban para defender los intereses de gente poderosa (33 por ciento) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26 por ciento). (Presidencia de la República, 2007: 44) En la encuesta 2012, los resultados señalaron que los diputados tomaron en cuenta los intereses de sus partidos en un 36.36 por ciento, sus propios intereses en un 30.69 por ciento y tan solo el 14.15 por ciento los intereses de la ciudadanía. (ENCUP, 2012)

Por otra parte, la ENCUP 2012, describe que las grandes empresas influyeron en la vida política de México en un 63.46 por ciento; los partidos políticos en un 71.24 por ciento; el Presidente de la República en un 70.74 por ciento. Contrariamente, las agrupaciones ciudadanas influyeron en la vida política de México el 41.58 por ciento y los ciudadanos en un 45.65 por ciento. Destaca que la población consideró que el gobierno debería someter a votación de la ciudadanía las decisiones importantes (55.98) y que el gobierno tome las decisiones más importantes en un 56.50 por ciento. Ante la pregunta sobre si un funcionario público puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas, los porcentajes más altos se distribuyeron en desacuerdo 34.34 por ciento, de acuerdo 33.74 por ciento y muy en desacuerdo el 20.02 por ciento. Cabe señalar que el 50.76 por ciento de los ciudadanos permiten que haya corrupción. (ENCUP, 2012)

El 67.56 por ciento de la población tuvo poca confianza en las leyes mexicanas. El 73 por ciento de los mexicanos consideró que los gobernantes poco cumplen la ley. Ante la pregunta quién viola más leyes, se señaló que los políticos en un 36.84 por ciento, seguido de los funcionarios en un 36.84 por ciento. (ENCUP, 2012)

Estos datos muestran un panorama general que guarda el estado, al menos para este estudio, el Poder Legislativo en el país. Así, por una parte se trata de leyes elaboradas “a modo” para beneficio de un sector de la población, no vulnerable, sino más bien ya poderoso y, por otra parte, son leyes elaboradas con deficiencias, tales como la proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, falta de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación de áreas del quehacer jurídico, es decir, un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas (La Porta, 1999: 325) que dan lugar a interpretaciones diversas, provocando su ineffectividad.

Ni hablar sobre el fomento a la cultura de la denuncia ciudadana, inhibida por el sistema político y jurídico que en la práctica es ineficaz. La dinámica de las inconsistencias jurídicas y la falta de voluntad política traducidas en excesiva regulación, apatía de los servidores públicos, bajos salarios, falta de cultura y de profesionalización, entre otras, para solventar las deficiencias que involucran al ciudadano común, aún sin desearlo, en actos de obligada corrupción para resolver sus asuntos y “tratar de avanzar” hacia una mejor calidad de vida. Ante este panorama, al ciudadano no le quedan muchas opciones, por ello se explica el alto porcentaje de aceptación en actos de corrupción.

De esta manera, los asuntos de carácter político es el mayor incentivo del legislador descuidando las consecuencias de sus decisiones legislativas. Si bien, las oposiciones parlamentarias aportan valiosos puntos de vista y logran equilibrios al interior de los congresos en beneficio social, también existen aquellas que se dedican a entorpecer los trabajos legislativos, dedicándose a señalar los errores de los demás y con una baja y deficiente producción legislativa. Se coincide con que este fenómeno político perturba el calmado y justo proceso de creación de normas científicamente guiado. Para Paolo Grossi, citado por Thomas Simon:

La legislación se presenta impulsada por bajos intereses políticos de poder. Es obvia la consecuente deslegitimación a que han sido sometidas las asambleas legislativas ante la opinión pública sobre la oligarquización de las organizaciones políticas, el irremediable sectarismo de los partidos, la moralidad de los políticos y todo lo que conlleva. (2009: 325)

Al tener como primordial meta el fin político, el legislador pierde objetividad, organización y sistematización en la construcción de la norma; desaparece la continuidad en la elaboración del ordenamiento jurídico para que sea ecuánime; en este sentido, los poderes ejecutivo y judicial se disipan en un mar legislativo, a la vez incompleto y contradictorio, creando reglamentos y jurisprudencia para complementar, interpretar y aplicar la norma. El sistema jurídico vigente es un caos. Todo lo anterior, causado por una irresponsabilidad y abuso de las facultades del legislador -cuyas sanciones en las leyes de responsabilidades, por cierto, son inexactas e, irónicamente inaplicables-, excusando sus acciones en un denominado

“acto de potestad y de voluntad legislativas” (Rodríguez-Jesús, 1995: 8-9) encomendado por el pueblo a sus gobernantes y decididas en Asamblea, por lo que aquéllos “deben soportarlos sin poder obtener compensación alguna por el eventual sacrificio o daño que puedan ocasionarles.” (Álvarez, 2004: 61)

En este sentido, las decisiones tomadas por la Asamblea –podrán los legisladores argumentar- diluye la culpa y la responsabilidad. La maestra Pilar Álvarez (2004: 64), lo confirma al señalar que:

La confianza legítima de los ciudadanos en la estabilidad del ordenamiento jurídico ha sido el argumento que ha motivado en algunos casos la estimación de las pretensiones de aquellos sujetos que se han visto perjudicados como consecuencia de la entrada en vigor de una norma que les causa un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Nada más alejado de la realidad. No se trataría únicamente de la responsabilidad sobre las consecuencias de la expedición de una ley –actos formales- sino de todos los actos que constitucionalmente le han sido derivados al poder legislativo –actos materiales-. Tampoco se refiere a una confianza “ciega” de los ciudadanos hacia sus representantes. Lo que tampoco debe entenderse como “ceguera ciudadana”.

Doctrinistas del derecho del siglo antepasado como Laferriere y Michoud, manifestaron que originalmente los daños causados a particulares por medidas legislativas no les dan ningún derecho a indemnización, ya que consideraban que:

La ley es, en efecto, un acto de soberanía y lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin que pueda reclamar ninguna compensación. (...) y la cuestión de la responsabilidad por falta no se puede plantear en relación con los actos del poder legislativo. Puede decirse en verdad que el legislador no comete falta en sentido jurídico del término, porque su derecho no tiene límite de orden constitucional o legal. (Jinesta, 2005: 2)

Este argumento es, precisamente, sobre el que se excusa el legislador mexicano moderno. Si bien es cierto que se le ha otorgado un poder constitucional y soberano, ha olvidado que la soberanía reside en el pueblo y el legislador es su representante quien está al servicio del ciudadano, contrario a lo que actualmente acontece, sin importar las consecuencias de sus decisiones legislativas que, al ser colegiadas y por mayoría, considera que en lo individual su afirmativa o negativa no será trascendental para la nación. De ahí que el voto particular y su razonamiento debe cobrar importancia, porque será útil para demostrar el grado de responsabilidad legislativa, ya que se podrá tomar una decisión colegiada, pero aquél que vote en contra o a favor diverso a la mayoría, según sea el caso, deberá así expresarlo con fundamento durante el debate. Actualmente éste, por cierto, también pobre y carente de explicaciones inteligentes.

2. EL ACTO LEGISLATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En el sistema jurídico mexicano, el acto legislativo es una declaración de voluntad que refleja una postura ante un objeto o situación, a través de una manifestación decisoria o resolutoria, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una potestad constitucional y legal. (Muro, *et. al*, 2011)

El ejercicio de las facultades legislativas se traduce en actos legislativos que no se trata exclusivamente de la expedición de la ley, sino en otros actos que la misma Constitución le encomienda que, por “el legítimo ejercicio de la potestad legislativa, el Estado, a través de su órgano constitucional Asamblea Legislativa puede causar un daño a algún administrado.” (Jinesta, 2005: 2)

La ley debe estar vigilada a la luz de la Constitución y aquella “ha perdido el prestigio que acostumbró a tener en tiempos, ya que se observa a las Cámaras Legislativas puestas en tela de juicio y a las leyes sobre interpretadas y rechazadas por inconstitucionales con cierta frecuencia,” (La Porta, 1999: 322) a través de la tramitación del juicio de amparo y de las acciones de inconstitucionalidad.

En cuanto a los demás actos legislativos, no solo debe basarse en la objetividad de la creación de una norma que responda a circunstancias sociales, políticas o económicas en

beneficio de la generalidad de la población, sino también en actos legislativos que refleje el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica: nombramiento de servidores públicos competentes; revisión de las finanzas públicas; desarrollo urbano y ordenamiento territorial, entre otros ejemplos, para dar cumplimiento eficaz a la norma jurídica –ley de fiscalización y ley de desarrollo urbano, respectivamente-. La Asamblea debe ser solidariamente responsable de una inadecuada decisión del servidor público que nombró o ratificó.

La responsabilidad del legislador sobre sus decisiones trascienden; como también las deficiencias de los servidores públicos incapaces cuyas decisiones impactan a la sociedad. La responsabilidad del legislador no debe agotarse con la emisión del acto jurídico, sino también con sus consecuencias, como puede ser también la aprobación de un crédito, la desafectación de un predio; la compra o venta de inmuebles con objeto público, entre otras.

El objeto es el contenido del propio acto legislativo; se trata de la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. La causa es la relación entre la voluntad y el objeto; es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que se busca y no originar discrepancia entre voluntad-objeto-fin, ya que el acto legislativo se califica en razón de su objeto y los efectos que lleva implícitos. (Muro, *et. al.*, 2011)

La construcción de políticas públicas y demás decisiones del Poder Legislativo deben ser congruentes con la norma jurídica. Debe existir correspondencia entre ambas para obtener mejores resultados. Sin embargo, en diversas ocasiones, la voluntad, objeto y fin, no son congruentes entre sí, provocando perjuicios a la sociedad hacia quienes está dirigido el acto legislativo. Es incongruente, por ejemplo, que se legisle sobre protección al medio ambiente cuando, por otra parte, se aprueba desafectar predios o zonas de protección ambiental, en donde ambos actos son producto del legislador. También es irresponsable omitir sancionar a un Secretario de Estado o al propio Fiscal General cuando en el proceso de selección, aprobó su nombramiento y es notorio el necesario inicio de juicio penal o sanción administrativa para el servidor público. Incluso, existen los casos en la omisión de las legislaturas de los estados para emitir una norma derivada de un mandato constitucional que, al acercarse el tiempo límite, resuelven expedirla con deficiencias que, debido a la

premura y la incapacidad administrativa de recursos humanos y materiales, será inaplicable o, en su caso, costoso para el Estado y, por consiguiente, también lo será para el ciudadano.

Estos breves ejemplos muestran una condición que deberá, necesariamente, tener consecuencias de responsabilidad para el legislador cuando quede demostrado que causó un daño a la sociedad mediante un perjuicio ambiental, un nombramiento desatinado o el incumplimiento de una disposición constitucional, entre otros casos. Se advierte que toda denuncia deberá estar plenamente demostrada. El maestro Ernesto Jinesta (2005: 12) señala que basta demostrar: a) el daño especial por la pequeña proporción de los afectados, o b) la intensidad excepcional de la lesión.

Pero, lo que queda en tela de juicio es que efectivamente, toda denuncia sea plena y objetivamente analizada por quienes deban darle seguimiento, ya que los legisladores no podrán establecer la responsabilidad de otro legislador. En todos estos casos, el legislador, dado el periodo para el que fue elegido, resulta impune, dejando detrás de sí las consecuencias. Irresponsabilidades que deberían ser indemnizadas en términos cuantitativos de manera directa hacia los representantes populares, en virtud de la ineficiente actividad encomendada. He aquí la importancia de los votos particulares y su argumentación, así como las propias decisiones colegiadas.

Si bien el legislador tiene completa libertad para ejercer sus atribuciones, éstas están sujetas a los límites que la constitución representa, pero no solamente las que textualmente se indiquen, sino en preceptos, valores, principios y jurisprudencias, y recientemente, en el marco de los convenios e instrumentos internacionales, por lo tanto, no deben ser excluidos de la responsabilidad de sus actos.

3. LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL ESTADO LEGISLADOR

La responsabilidad patrimonial del Estado surgió a mediados del siglo XX, lo que demuestra la reciente introducción en el ámbito jurídico pasando de la genérica responsabilidad a la responsabilidad del Estado Legislador. Con la creciente implantación del constitucionalismo y el principio de separación de poderes “se creó la conciencia de que no bastaban las garantías que la Constitución ofrecía para proteger los derechos fundamentales si no se

reconocía la responsabilidad del Estado por los daños que cause.” (Franco, *et. al.*, 2001: 30 y 36)

Así, comenzó a aceptarse la responsabilidad personal de los funcionarios por el desempeño de sus funciones con violación de la ley.” (Franco, *et. al.*, 2001: 30 y 36) Ernesto Jinesta señaló que sí era posible que el Estado fuera responsable por el dictado de las leyes; ya que al ser una potestad delegada por el pueblo, mediante el sufragio, la misma sociedad tenía el derecho de exigirle un adecuado ejercicio del poder. (2005: 1) Así, de acuerdo a los estudios encontrados, bajo la denominada responsabilidad del Estado-legislador, “se albergan aquellos diversos supuestos cuyo común denominador se encuentra en los daños económicamente evaluables generados por la actividad legislativa y que, en consecuencia, debieran ser resarcidos.” (Nuñez, 2010: 1)

Todo servidor de los Poderes Públicos al asumir su cargo, conoce de antemano que está sujeto a las responsabilidades contempladas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 1917), ya sea por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. En este sentido, la Constitución federal menciona sobre qué acciones y quiénes son los servidores públicos pueden ser motivo de responsabilidad. Cabe señalar que, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, a través de: a) juicio político; b) juicio penal; y, c) sanciones administrativas.

Específicamente, la CPEUM expresa los casos para el Congreso de la Unión: a) por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; b) por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales; c) cuando por el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; d) por conductas tipificadas como delitos; y, e) 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, respectivamente.

Cualquier ciudadano tiene el derecho de iniciar el proceso de responsabilidad contra un funcionario, mediante la presentación de elementos de prueba, formulando denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o de la Legislatura estatal, según se trate de un servidor del ámbito local. Las sanciones podrán ser la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

El efecto de la declaración a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Por su parte, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones.

Ante lo expresado y considerando la opinión del maestro Hauriou: “Hay dos correctivos de la prerrogativa de la administración que reclama el instinto popular, que respecto al poder público puede formularse en dos afirmaciones: ‘que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”. Lo que equivale al establecimiento de instrumentos y cauces jurídicos que posibiliten el ejercicio por los particulares del derecho a ser resarcidos de toda intromisión directa o indirecta, voluntaria o incidental, que experimenten en su patrimonio. (Ruiz, 2012) En la misma lógica, se infiere que la sanción y pago derivado de las consecuencias de un legislador mediocre, no comprometido con la sociedad en el ejercicio de sus atribuciones, no debe estar exento de responder por los actos u omisiones resueltos o decididos aún a través de la Asamblea Legislativa.

La deficiencia deriva en que si bien en México, como en muchos otros sistemas jurídicos, existen ordenamientos que regulan y sancionan la responsabilidad de los servidores públicos a través del juicio político, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad penal e, incluso, la responsabilidad patrimonial del Estado, como se describió en líneas anteriores, en particular, los actos del poder legislativo –no de sus integrantes individualmente que son los diputados o senadores, contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (Poder Legislativo Federal,

2002) la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Poder Legislativo Federal, 1982) y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (Poder Legislativo Federal, 2004) y sus correlativas en el ámbito estatal, no son sancionados por sus actos u omisiones derivadas de sus atribuciones decididas en asamblea legislativa, situación que se considera que causa perjuicio social ya que, por no ser susceptibles de la responsabilidad de los actos legislativos que emiten, les ha sido demasiado fácil e, incluso, hasta frívolo, emitir actos que de antemano saben que no serán sancionados aunque exista la conciencia de los negativos resultados que se obtendrán y que la sociedad deberá, como reiteradamente se ha mencionado, innecesariamente tolerar, ya que muchos de sus actos provienen de intereses políticos y no de estudios sobre las necesidades reales de la comunidad.

Paola Franco y Manuel Góngora (2001: 41) puntualizan sobre la distinción entre actuación legítima e ilegítima el Estado, en donde en el primer caso se habla de una “responsabilidad del Estado Legislador por leyes constitucionales” y en el caso de actividad ilegítima, de una “responsabilidad del Estado Legislador por leyes declaradas inconstitucionales.” Se trata, pues, del juicio de amparo, en cuyo caso los posibles efectos a favor del gobernado podrían ser: que se otorgue la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; se conceda de manera lisa y llana o bien para efectos de que la autoridad subsane la omisión o se restituyan las cosas a su estado original.

Sin embargo, el problema subsiste, ya que el hecho perjudicial para el gobernado, derivado específicamente de una norma o acto pronunciada por el legislador podrá ser exigido a la administración pública, mas no al legislador. La indemnización será resarcida económicamente, por supuesto, una vez que el gobernado accionó todo el sistema jurisdiccional y agotado todo recurso posible, cuyo tiempo, dinero y esfuerzo está por demás señalar. Pero el legislador permanece en la impunidad derivada de su irresponsable actuación, y en muchas ocasiones ni se entera de las consecuencias de la norma y actos por él aprobados, ni resentido en su bolsillo o en su reputación, un solo efecto de su deficiente trabajo legislativo, mucho menos será indemnizada la comunidad -salvo el caso de las acciones colectivas que, aún así, deben cumplir los requisitos de ley para accionar en forma conjunta y obtener el beneficio de igual manera-.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La doctrina del acto legislativo es escasa, como también lo es la responsabilidad del estado legislador. El legislador mexicano goza de un importante margen de maniobra justificados por la Constitución y las leyes orgánicas respectivas; sin embargo, debe estar consciente de su actuar de la sociedad que representa. Ante tan las desafortunadas posturas expuestas por los legisladores, existe la necesidad de considerárseles como sujetos de responsabilidad directa de los efectos tanto de sus actos, como de sus omisiones.

La indemnización deberá ser hecha por los legisladores, que respondan por ello con su patrimonio en proporción al daño causado como ya lo establecen las leyes respectivas, es evidente que las sanciones en sus derechos políticos son inaplicables e inoperantes; por lo que se requieren sanciones más estrictas y de efectivo cumplimiento que permita que el legislador adquiera conciencia de tan importante función que asume, la que en todo momento deberá dirigirse en beneficio de la sociedad quien le ha confiado el poder para decidir sobre la nación y entidad federativa.

Evidentemente, la norma que regule estas sanciones e indemnizaciones debe expresarse y desarrollarse profundamente e, incluso, en la Carta Fundamental estableciendo claramente los casos en que proceda, así como también se considere qué constituye un funcionamiento normal o sin culpa. Ciertamente será una labor que provocará discusiones para expresar los actos del legislador sujetos a responsabilidad; sin embargo, será suficiente que el ordenamiento correspondiente expresamente señale que todos los actos arriesgados o con efectos negativos, derivados de la conducta del legislador y sus consecuencias, serán objeto de sanción, aún cuando se actúe conforme a derecho, considerando que si bien existen fenómenos sociales y económicos impredecibles, también es cierto que se cuenta con órganos de estudio colegiados especializados y personal con experiencia para valorar los riesgos de una situación, aunque pueden detectarse también excepciones. Ante estos escenarios, la asamblea legislativa, no debería quedar impune de la situación a la que encaminaron al gobernado. Otro importante factor es determinar quién revisará los casos de responsabilidad y cómo se llevará el proceso. Por lo pronto, el tema está en la mesa para el debate y desarrollo en México.

Se trata de responsabilizar al legislador en el ejercicio de una adecuada construcción de leyes y la emisión de actos estables, analizados, congruentes, apegados a la realidad, pero sobre todo, que conduzcan hacia objetivos precisos de la Nación que se pretende construir. Es urgente iniciar un cambio de paradigmas de la función legislativa y su responsabilidad. Los intereses políticos de poder no deben utilizar la ley como un instrumento a modo para su beneficio, ni tampoco legislar con prisas, sino que se debe trabajar para la construcción de un sistema jurídico congruente, que fortalezca a su vez, a las instituciones del Estado mexicano. Es clara la opinión ciudadana de desacreditación de los legisladores. Se debe trabajar en recuperar la confianza en los Poderes de la Unión. La sociedad espera y merece que sus representantes, como son los legisladores, ofrezcan su mejor esfuerzo para el verdadero beneficio social y consolidación de sus instituciones.

FUENTES GENERALES DE INFORMACIÓN

- Álvarez Barbeito, Pilar (2004), “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario”, *Anuario da Faculta de Dereito da Universidade da Coruña*, ISSN 1138-039X, número 8, España. Disponible en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2335/1/AD-8-4.pdf>
- Campos, Roy (2011), *Confianza en las instituciones: baja generalizada. Encuesta Nacional en Viviendas*. México, Consulta Mitofsky, Disponible en: <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>
- Campos, Roy (2014) *México. Confianza en las instituciones*. México, Consulta Mitofsky. Disponible en: <http://www.consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/198-mexico-confianza-en-las-instituciones>
- Campos, Roy (2015), *México. Confianza en las instituciones*. México, Consulta Mitofsky. Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>
- Congreso de la Unión (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- ENCUP, (2012), *Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012*, México, Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>
- Franco Rodríguez, Paola y Góngora Mera, Manuel Eduardo (2001), *La responsabilidad del estado legislador en los eventos de sentencias moduladas. Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de Abogado*. Jaramillo, Juan Fernando (Director). Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis43.pdf>
- Jinesta Lobo, Ernesto (2005) “Responsabilidad del Estado Legislador” en *Revista de Derecho Público, Asociación Costarricense de Derecho Administrativo*, número 1, julio. San José Costa Rica. Disponible en: <http://www.ernestojinesta.com/ernesto%20jinesta/curriculum%20y%20art.%20rev/articulo%20revista%20resp%20Estado%20legislador.PDF>

La Porta, Francisco Javier (1999), "Materiales para una reflexión sobre racionalidad y crisis de la ley" en *Revista Doxa*, número 22, ISSN 0214-8876, España, Universidad de Alicante, Disponible en:

http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/12826207572393734198846/cuaderno22/Doxa22_15.pdf

Muro Ruiz, Eliseo y Cuevas, Reyes, Jessie Guadalupe (2011), "La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI", *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República y el Instituto Belisario Domínguez. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/4.pdf><http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/4.pdf>

Núñez Leiva, Ignacio J. (2010), "Responsabilidad patrimonial del Estado Legislador y sentencia de inconstitucionalidad. Análisis del caso chileno". *Ponencia para el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, en la mesa temática XIII: Nuevas tendencias del derecho constitucional en América Latina*, México, Palacio de Minería. Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/234.pdf>

Pineda Garfias, Rodrigo (s.f.), *Teoría de la Legislación*. Algunos planteamientos generales, Chile, Honorable Cámara de Diputados, Sociedad de Derecho Parlamentario. Disponible en:

http://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf

Poder Legislativo Federal (2004), *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Poder Cámara Federal de Diputados. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf>

Poder Legislativo Federal (2002), *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Poder Legislativo, Cámara Federal de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>

Poder Legislativo Federal (1982), *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Poder Cámara Federal de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

Presidencia de la República (2007), *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México Poder Ejecutivo Federal. Disponible en:

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

- Rodríguez y Rodríguez, Jesús (1995), "El refrendo y la perfección del acto legislativo", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, número 88, ISSN 0482-5209. Disponible en: http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_88_1995.pdf
- Ruíz López, Miguel Ángel (2012), "La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator y del Estado-Juez en el Derecho Español", *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, IJ-LXVI-547, 14 de diciembre, España. Disponible en: <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63547&print=2>
- Simon, Thomas (2009), *¿Qué es y para qué sirve la legislación? Codificación y legislación de gobierno: dos funciones básicas del establecimiento de normas por vía legislativa*, Macia Morillo, Andrea, traducción, Universitas, número 119, julio-diciembre, ISSN 0041-9060, Colombia, Pontifica Universidad Javeriana. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/825/82515353020.pdf>