

Artículo 62

de procedibilidad a que se refiere el artículo 111 constitucional y la ley de la materia. No obstante, el artículo 61 vigente, aún expresa el término "fuero" esperando ser uniformado a la expresión neutra de la reforma de 1982.

El contenido de la adición de 1977 al artículo 61 complementa al tradicional que, según anotamos, ha versado sobre la irresponsabilidad de las opiniones de los congresistas pero no abarcaba antes, en forma expresa, a los actos u omisiones de los parlamentarios que puedan generar responsabilidad penal.

El 6 de octubre de 1927 los senadores Victorio Góngora, Anastasio Meneses y Jesús Azuara fueron sancionados por la propia Cámara, con la pérdida de su carácter según el artículo 62 constitucional, por haber estado coludidos con grupos rebeldes contrarios a Plutarco Elías Calles y por haber incitado a la rebelión. Así mismo, el 14 de diciembre de 1935 los senadores Manuel Rivapalacio, Francisco Terminié, Bernardo Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamente fueron acusados de actos sediciosos en favor de Calles, y sumariamente, fueron expulsados de la Cámara. Estos ejemplos deben ser analizados como violaciones al privilegio de los parlamentarios por venganzas políticas. Aunque dicho privilegio ha sido un principio de defensa de la independencia del Legislativo frente a represalias del Ejecutivo, los anteriores ejemplos ilustran que también debe aplicarse el privilegio internamente en el Congreso para evitar sanciones por parte de los grupos parlamentarios ahí representados.

El Código Penal de 1871 estableció como sanción, la destitución del cargo y multa al juez que, por delitos comunes procediera directamente contra funcionarios con fuero.

La necesidad de hacer respetar el fuero de los congresistas se impuso desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917. El 10 de agosto de 1918 se solicitó a la Comisión Permanente del Congreso que se respetara el fuero del diputado federal Isaac Arriaga, pues había sido detenido en Morelia por incitación a la rebelión e injurias contra el entonces gobernador de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio. La Comisión Permanente designó una comisión encabezada por Juan Sánchez Azcona para que solicitara a Carranza su intervención. En este caso se argumentó que, en virtud de que la acción penal ya se había ejercitado, el Poder Ejecutivo no tenía posibilidad de intervenir. Finalmente la demanda de amparo promovida por Francisco Múgica protegió al diputado Arriaga.

Este ejemplo nos da un antecedente sobre los excesos que pretende evitar el párrafo segundo del artículo 61.

Las sanciones o reconvenciones a los congresistas son de la competencia de la propia Cámara a la que pertenecen. Los parlamentarios pueden ser sancionados pecuniariamente (artículo 64 cons-

titucional), políticamente (artículo 63 cuarto párrafo) e incluso expulsados (artículo 62).

La inviolabilidad política de la expresión de ideas se ha extendido a todos los servidores públicos mediante la disposición del párrafo segundo, fracción I del artículo 109 constitucional que determina categóricamente: "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Por lo que respecta a actos de los parlamentarios, el artículo 110 constitucional determina la procedencia del juicio político contra ellos; sin embargo, la experiencia ha constatado que el Congreso prefiere expulsar sumariamente a sus integrantes, de acuerdo al artículo 62 que, utilizar el procedimiento formal del juicio político.

Los delitos están fuera de la protección del privilegio legislativo, aun aquellos cometidos dentro del recinto del propio Congreso. El artículo 61 se refiere a la inviolabilidad del recinto en el mismo sentido en que debe entenderse la autonomía universitaria; es decir, que el presidente de la sesión correspondiente solicitará el auxilio de la fuerza pública para la aprehensión del inculcado en el delito y para el esclarecimiento de los hechos.

Este artículo, como ningún otro en la Constitución, cuida de la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

La doctrina no ha delimitado el concepto de "desempeño en el cargo", pues llaga a haber una frontera nebulosa entre las acciones públicas y privadas.

BIBLIOGRAFÍA: Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, UNAM, 1977, p. 138; González Oropeza, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos (1917-1983)", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984, pp. 79, 80, 83 y 84; Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 1978, pp. 208-209.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta

disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

COMENTARIO: El artículo 62 de nuestra Constitución vigente establece lo que la doctrina ha denominado como incompatibilidades parlamentarias. Estas consisten en la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, del desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la Federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo. Estos preceptos no consignan excepción alguna al principio general expresado, ya que la posibilidad de realizar una función pública distinta a la de diputado o senador, sólo cabe mediante licencia de la cámara respectiva, con la consiguiente cesación en el cargo representativo. Igual consecuencia opera si el senador o diputado no obtuvo previamente dicha autorización. Sólo que en este último caso la separación de la función representativa será en forma definitiva como castigo a la infracción cometida.

Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.

La institución, aunque de gran importancia teórica, reviste poca significación en la realidad actual. En efecto, el pragmatismo político que impera en la mayoría de los países de sistema presidencial, ya que esta institución no es propia de los regímenes parlamentarios, el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y la debilidad de las asambleas deliberativas, son factores que inciden en la efectividad de los principios de las incompatibilidades y dificultan su cabal cumplimiento.

El primer antecedente de esta disposición lo encontramos en el artículo 129 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, donde se establece la incompatibilidad del cargo de diputado con empleo alguno de la provisión del rey. Este principio plasmado en la Constitución gaditana va a estar presente en todos nuestros documentos constitucionales, con la única y notable excepción de la Constitución Federal del año de 1984.

El tema de las incompatibilidades parlamentarias ha sido poco estudiado por los constitucionalistas mexicanos contemporáneos, tal vez esto se deba a lo utópico de su aplicación o a la relatividad del principio de la división de poderes. En este sentido, la mayoría de los autores que escribieron sobre el tema lo hicieron durante el siglo XIX, y éstos limitaron el estudio de esta importante institución al realizar una exégesis de los artículos constitucionales de la Constitución de 1857, apli-

cando en su análisis un criterio eminentemente formal, o estrictamente normativo, de acuerdo con el método imperante entre nuestros constitucionalistas decimonónicos, olvidándose completamente del proceso dinámico del poder.

Por ejemplo, Mariano Coronado considera que el contenido de los artículos tiene por objeto garantizar la independencia de los miembros del Poder Legislativo que peligraría siendo éstos sus empleados, porque el Ejecutivo sería su superior jerárquico; y a la vez evitar que con otras atenciones no desempeñen el cargo popular con la debida eficiencia.

Considera además, que se debe ser muy cauteloso con el otorgamiento de licencia a los diputados y senadores que desean aceptar un empleo. La cámara correspondiente deberá analizar si es o no conveniente conceder la licencia, pues hacerlo en forma indiscriminada y en gran número podría dar por resultado una confusión indirecta de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y aun podría suceder que las cámaras se quedasen sin quórum cuando fueran empleados un considerable número de sus miembros.

Por su parte, Eduardo Ruiz, preclaro maestro de la Escuela Nacional de Jurisprudencia afirmaba que desde el momento que un miembro del Congreso General realice alguna función, comisión o cargo del Ejecutivo, hay peligro de que sea dócil a las influencias del presidente de la República o de sus ministros y hasta cierto punto eluda así el precepto consignado en el artículo 50 constitucional. (Este artículo consagraba la división de poderes.)

De esta manera el Ejecutivo podría deshacer una mayoría parlamentaria, haciendo variar las opiniones de algunos individuos con el incentivo de una buena remuneración en el goce de un empleo.

José María del Castillo Velasco destacó que establecida la división de poderes como base esencial de las instituciones, era forzoso establecer que no pudieran confundirse los poderes ni directa ni indirectamente. Y habría una confusión, una reunión verdadera de los poderes Legislativo y Ejecutivo en una sola persona, si el Ejecutivo llegara a dominar al Legislativo aunque fuera indirectamente y no con toda claridad. La independencia de los diputados quedaría verdaderamente comprometida si pudieran aceptar algo del Ejecutivo, o surgirían por lo menos conflictos desagradables y trascendentales para el bien público si el artículo constitucional no contuviera la prohibición expresa que contiene.

Para Castillo Velasco las incompatibilidades no operaban en el caso de los militares, porque ellos no son en realidad empleados de aquellos que comprenden las palabras "comisión o destino de la Unión".

Afirmaba que las incompatibilidades no incluían

ni empleos ni comisiones del Distrito Federal, y tampoco prohibía aceptar empleos de los ejecutivos locales.

Del pensamiento vertido por estos ilustres constitucionalistas mexicanos del siglo XIX, encontramos que todos coinciden en las siguientes preocupaciones: garantizar el cumplimiento de la división de poderes; que el Poder Legislativo no pierda el control político que ejerce sobre los actos del Poder Ejecutivo, asegurar la eficiencia y plena dedicación de quienes han sido electos por el pueblo como sus representantes ante el Congreso de la Unión, impidiendo que otra ocupación los distraiga del correcto desempeño de sus responsabilidades públicas; que los representantes populares en el ejercicio de sus cargos actúen con libertad e independencia de criterio y que la Cámara respectiva analice con detenimiento si debe o no otorgar licencia a los legisladores que la soliciten, para evitar que el Ejecutivo pueda paralizar la actividad del Congreso de la Unión, al dejarlo sin quórum, mediante el ofrecimiento de empleos a los diputados y senadores.

Los principios plasmados en el artículo 62 son esencialmente los mismos que contemplaba el artículo correlativo de la Constitución de 1857, pero encontramos en él las siguientes novedades: a) Establece que, obtenida la licencia, cese el legislador en sus funciones representativas, durante el tiempo de la comisión o empleo; b) Hacen extensiva la incompatibilidad parlamentaria a los cargos y comisiones estatales; y c) Determina que perderán el carácter representativo quienes infrinjan lo dispuesto en el mencionado artículo, alcanzando la pena a los suplentes cuando estuviesen en ejercicio.

Pero para los objetivos de este trabajo es necesario precisar que el sistema jurídico mexicano es un régimen de facultades expresas.

Dentro de este sistema de facultades expresas, nuestra Constitución enumera en los artículos 73, 74 y 75, las facultades del Congreso general y las exclusivas de cada cámara. Después de analizar las fracciones que componen estos artículos, no encontramos por ningún lado la que expresamente faculta a cada cámara a otorgar o negar su aprobación a la solicitud de licencia que le presenten sus respectivos miembros. Mientras que en el caso del presidente de la República, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la Constitución lo establece expresamente; así, el artículo 73 fracción XXVI, establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión: Para conceder licencia al presidente de la República; el artículo 76, fracción VIII, establece como facultad exclusiva del Senado: Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia.

Sin embargo, a pesar de esta gravísima omisión

de nuestros diputados constituyentes, creemos que el Congreso de la Unión puede otorgar esta facultad a ambas cámaras, en virtud de la fracción XXX del artículo 73, que establece como facultad del Congreso: "...expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

En esta fracción se encuentran plasmadas lo que la doctrina ha dado en llamar facultades implícitas. Son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio para ejercitar alguna de las facultades expresas.

En este mismo orden de ideas, cabe destacar que en el año de 1984 se reformó la fracción VIII del artículo 79 de la Constitución para otorgarle a la Comisión Permanente la facultad de conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores. Nos da satisfacción que esto haya sucedido ya que con ello termina la práctica irregular de dicha comisión y, por otro lado, subsana una laguna legislativa.

La licencia según Tena Ramírez, persigue generalmente por objeto que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero; así sucede por mandamiento constitucional respecto a los diputados y senadores. La licencia en estos casos no es permiso para desempeñar al mismo tiempo las funciones incompatibles, como lo ha señalado una interpretación torcida, sino separación del cargo sin renuncia a él.

Coincidimos totalmente con lo expresado por este ilustre constitucionalista mexicano, sólo cabría agregar la necesidad impostergable de que se limite el tiempo de duración de la licencia, dentro del cual el legislador podrá separarse de su función representativa sin renunciar a ella.

No existe actualmente ni en la Constitución ni en la legislación secundaria, ningún precepto que regule este aspecto tan importante de las licencias parlamentarias. Lo que sí sucede con los miembros del Poder Judicial, de acuerdo con la parte final del artículo 100 de nuestra carta magna: "Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años".

El Congreso de la Unión debería terminar con esta laguna legislativa, con alguna disposición análoga. Es el mecanismo más eficaz para terminar con el monopolio de los puestos públicos. Sólo mediante la distribución, moderación y limitación del poder político podremos aspirar a la verdadera democracia constitucional.

Por otra parte, es importante destacar que este principio, según una recta interpretación del artículo, también debe operar en el caso del sector paraestatal, ya que este es parte importante del

Ejecutivo federal; sin embargo, en la práctica, en esta rama de la administración pública federal no se observa y, así, muchos legisladores en activo prestan sus servicios en organismos descentralizados del Estado, violando el principio de las incompatibilidades que establece el artículo 62.

BIBLIOGRAFÍA: Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, 1976, pp. 128 y ss.; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. IV, pp. 361 y ss.; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, UNAM, 1977, pp. 136 y ss.; Rodríguez Lozano, Amador, "Incompatibilidades y licencias parlamentarias", *Anuario Jurídico*, México, IX, 1982, pp. 643 y ss.; Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 1978, pp. 205 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 115 y ss.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

ARTÍCULO 63. Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

COMENTARIO: El artículo 63 contiene la regla general sobre el quórum de asistencia en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, así como las principales bases de suplencia en el órgano legislativo federal.

En el contexto del artículo 63, por quórum se entiende el número mínimo de diputados y senadores que deben estar necesariamente presentes en su cámara para que ésta pueda realizar sesiones válidas y legales.

La Constitución Federal de 1824 estableció un quórum igual para la Cámara de Diputados y para el Senado, que fue de más de la mitad del número total de sus miembros. Esta regla se repitió en 1836, 1843 y en la original Constitución de 1857.

El quórum actual de ambas cámaras se estableció en 1874 al reformarse en este año, entre otros, el artículo 61 de la ley fundamental.

Nuestro actual artículo 63 reconoce como antecedente inmediato el proyecto de Constitución de Carranza, que fue transcrito casi literalmente al cuerpo de la Constitución. Lo novedoso del artículo 63, en relación con las regulaciones que del quórum hicieron las constituciones del siglo pasado, consiste en la precisión de los mecanismos para llamar a los legisladores ausentes e integrar el quórum, así como el señalamiento de las sanciones en que incurrir quienes no se presentan a las sesiones de las cámaras o del Congreso.

El artículo 63 ha sido reformado en una sola ocasión. La enmienda se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de junio de 1963 y consistió en la adición de un último párrafo, consecuencia directa de la implantación del régimen de diputados de partido. Al tenor de esta adición se finca responsabilidad a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten a desempeñar su encargo, sin causa justificada. En igual responsabilidad incurrir, por mandato de esta reforma, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección, acordaren que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones.