

V. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MIEMBROS	
DEL CONGRESO	63
Requisitos para ser diputado y para ser senador	63
Las incompatibilidades y la licencia	65
Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias	67
Inviolabilidad	67
Inmunidad	68
Juicio político	68
La suplencia	69

V. Estatuto jurídico de los miembros del Congreso

REQUISITOS PARA SER DIPUTADO Y PARA SER SENADOR

El artículo 55 de la Constitución establece los requisitos para ser diputado. El primero de ellos es ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Conforme al artículo 34 constitucional, la ciudadanía supone la calidad de mexicano, la mayoría de edad y tener un modo honesto de vivir.⁷⁵ La calidad adicional de ser mexicano “por nacimiento” (no prevista en el proyecto de Carranza) fue introducida por el Congreso Constituyente de Querétaro bajo el argumento de que, debido a que el congreso tenía la facultad de elegir al ciudadano que habría de sustituir al presidente de la República en caso de falta absoluta o temporal de éste, bien podría darse el caso de que dicho nombramiento recayera en alguno de los legisladores. Por esta posibilidad —se afirmó— los legisladores debían cumplir con ese requisito, que también se exige para ser presidente de la República.⁷⁶

El segundo requisito consiste en tener 21 años cumplidos el día de la elección. Originalmente, la Constitución establecía una edad mínima de veinticinco años, pero en 1972 entró en vigor la reforma que redujo dicha edad a los veintiún años, como parte de los cambios en materia política que promovió el gobierno del presidente Echeverría, entre los cuales también se redujo la edad para alcanzar la ciudadanía de los 21 a los 18 años (artículo 34 constitucional).

El tercer requisito consiste en ser originario del estado en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de dicha elección. Las mismas condiciones se exigen para aquellos candidatos a diputados por el principio de representación proporcional: deben ser originarios o vecinos con residencia efectiva de seis meses anteriores a la elección de alguna de las entidades federativas comprendidas en la circunscripción plurinominal en cuyas listas estén incluidos. Como aclara el tercer párrafo de la fracción

⁷⁵ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 307.

⁷⁶ Jorge Carpizo, “La elección y la representación de los diputados y senadores”, en Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 87.

tercera del artículo 55 constitucional, la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Tena Ramírez señala que la importancia de este requisito radica en que, aunque el diputado o senador representa a todo el país, la elección se hace por distritos electorales o por estados, por lo cual

lo menos que puede pedirse es que la población del estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va a designar como representante de la nación; esa posibilidad se alcanza con el requisito de nacimiento o el de vecindad del candidato.⁷⁷

Las fracciones IV y V del artículo 55 constitucional establecen requisitos de índole negativa, que buscan lograr la imparcialidad en la elección, así como evitar que alguno de los candidatos pueda utilizar en su favor las ventajas que otorga el ocupar ciertos cargos administrativos, como pertenecer al Ejército Federal, o algún puesto de mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realice la elección, ser secretario o subsecretario de Estado, secretario de gobierno de los estados, magistrado o juez federal o del estado. En todos estos casos, el requisito negativo se cubre si el sujeto en cuestión se separa de sus funciones cuando menos noventa días antes de la elección.

Además, establece el párrafo segundo de la fracción V que los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones mientras sean gobernadores, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Finalmente, debemos mencionar la reciente adición al primer párrafo de la fracción V de dicho artículo 55 constitucional, la cual tuvo como propósito fortalecer el desarrollo de la carrera judicial federal, dificultando el tránsito de los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la carrera política. Dicho requisito consiste en que un ministro de la Suprema Corte no puede ser diputado a menos que se separe definitivamente de sus funciones dos años antes de la elección.

La fracción VI del artículo 55 constitucional establece otro requisito para ser diputado: no ser ministro de algún culto religioso. La razón de este requisito se basa en que los ministros religiosos no gozan de la independencia moral e institucional necesaria para ejercer adecuadamente la representación nacional, ya que sus actividades están subordinadas a los intereses de sus respectivas iglesias.⁷⁸

Por último, la fracción VIII del artículo que analizamos establece la imposibilidad de ser diputado de aquellos individuos que incurran en las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional, el cual hace referencia a que los diputados y senadores no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Ordena también que los senadores y diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; sin embargo, los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Es pertinente mencionar que la

⁷⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 308.

⁷⁸ Manuel Barquín, "Comentario al artículo 55 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, t. I, Porrúa, México, 1995, p. 646.

prohibición de la reelección de los legisladores ha sido señalada como un obstáculo para la formación de verdaderas carreras parlamentarias, y por lo mismo, para la conformación de un Congreso más experto y eficaz en las distintas materias de su competencia. En virtud de esta opinión, hoy día se debate en México sobre la posibilidad de permitir la reelección de diputados y senadores por periodos limitados.

Como lo ha hecho notar Manuel Barquín, el artículo 7o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establece requisitos para ser diputado federal o senador, distintos de los establecidos en el artículo 55 constitucional.⁷⁹ Ellos son: estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; no ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del periodo de registro de candidatos; no pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; no ser consejero ciudadano en los consejos general, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni director general, secretario general o director ejecutivo del mismo, salvo que se separe un año antes de la fecha de inicio del registro de la elección de que se trate. Tampoco debe ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Estos requisitos establecidos en el Cofipe plantean hipótesis nuevas, no contempladas en el artículo 55 constitucional, y por lo mismo se ha llegado a plantear su inconstitucionalidad. En todo caso —afirma Barquín— y suponiendo que se considere conveniente que tales requisitos existan, el lugar adecuado para definirlos sería el propio artículo constitucional y no la ley secundaria.⁸⁰

En cuanto a los senadores, el artículo 58 de la Constitución señala que se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que deberá ser de treinta años cumplidos el día de la elección.

LAS INCOMPATIBILIDADES Y LA LICENCIA

Los artículos 62 y 125 de la Constitución establecen las llamadas “incompatibilidades parlamentarias”. El primero de estos artículos prohíbe a los diputados y senadores el desempeño, durante el periodo de su encargo, de cualquier otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo. Sin embargo, cabe la posibilidad de que, previa licencia que otorgue la cámara respectiva, algún legislador pueda desempeñar otro cargo público, caso en el cual cesarán sus funciones representativas, en tanto dure la nueva ocupación. Si en el desempeño de un segundo cargo no mediere la licencia mencionada, la

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 646-647.

⁸⁰ *Idem*.

Constitución señala que el legislador incurrirá en una infracción que será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

En virtud de lo anterior, la licencia puede entenderse como el permiso o autorización que la cámara respectiva o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión da a un diputado o senador para separarse temporalmente de su cargo representativo, pero sin que esto implique una renuncia a dicho cargo. Hasta antes de la reforma constitucional de 1984, imperaba la práctica inconstitucional de que la Comisión Permanente conociera de, y otorgara las licencias a los legisladores federales que las solicitaran. Sin embargo, la reforma de 1984 otorgó a la Comisión Permanente dicha facultad, como puede observarse en el vigente artículo 79, fracción VIII de la Constitución.

La LOC no regula el otorgamiento de licencias en ninguno de sus artículos, mientras que el RGICG dedica tres de sus artículos a este tema. Sin embargo, no podríamos afirmar que se refiere al tipo de licencias otorgadas a los diputados y senadores para ejercer un cargo de los referidos en el artículo 62 constitucional. En efecto, el artículo 47 del mencionado reglamento habla de la obtención de “licencia necesaria” por indisposición u otro motivo grave que ocasionase una ausencia del legislador de más de tres días. A su vez, el artículo 48 señala que sólo se concederán licencias “por causas graves” (sin decir qué se habrá de entender por éstas), y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que integren la cámara. Finalmente, el artículo 49 ordena que no podrán concederse licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada. Como puede observarse, estos artículos hablan de licencias para efectos distintos a los del tipo de licencia que estamos analizando.

La segunda parte del artículo 48 del RGICG podría aplicarse a este tipo de licencias, puesto que su redacción permite suponer su generalidad respecto de todo tipo de licencias. Nos referimos a la regla que dispone que se podrán otorgar licencias cuando más a la cuarta parte de la cámara. Rodríguez Lozano ha señalado que el objetivo de esta disposición es “asegurar el funcionamiento del Congreso de la Unión; no restarle importancia y seriedad a la función representativa y evitar la desintegración de las cámaras”. Sin embargo, señala este mismo autor que esta regla ha sido frecuentemente violada en la práctica, puesto que el Poder Ejecutivo suele atraer a cargos de la administración pública federal a legisladores en un número mayor del permitido por el mencionado artículo 48 del RGICG.⁸¹

Por su parte, el artículo 125 constitucional prohíbe a los diputados y senadores ocupar dos cargos federales de elección popular, o uno de la Federación y otro de un estado que también sea de elección; sin embargo, el nombrado puede elegir de entre ambos cargos el que quiera desempeñar.

La redacción de este precepto permite suponer que la incompatibilidad no se constituye desde el momento en el cual un legislador es nombrado candidato a otro puesto de elección popular, debido a que no existe la certeza de que vaya a resultar

⁸¹ Amador Rodríguez Lozano, “Incompatibilidad y licencias parlamentarias”, en *Anuario Jurídico*, vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982, pp. 651-655.

triunfador en las elecciones. Es decir, la incompatibilidad comenzaría a operar desde el momento en que un legislador resultase ganador en los comicios relativos a otro cargo de elección. Sin embargo, el artículo 125 constitucional no establece un castigo al que se haría acreedor el legislador que incurriese en dualidad de cargos de elección popular, como sí lo establece el artículo 62 para el caso de legisladores que ocupen un cargo en la administración pública federal o de los estados.⁸²

Tal como lo señala Rodríguez Lozano, las incompatibilidades persiguen los siguientes objetivos:

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 responsabilidades actúen con libertad e independencia de criterio.⁸³

La importancia de estos objetivos y su relación con la fortaleza e integridad del Poder Legislativo mexicano hacen necesario que tanto la LOC y el RGICG reglamenten de manera más detallada las disposiciones constitucionales referidas.

INVOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIAS

La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias son privilegios otorgados a quienes son miembros del parlamento o Congreso, con el fin de protegerlos de actos provenientes de órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tengan el fin de privar a las cámaras del concurso o libre actuación de alguno de sus miembros.⁸⁴ En última instancia, lo que protegen estos privilegios es la autonomía e independencia del Poder Legislativo respecto de los otros poderes del Estado.

Inviolabilidad

Señala el artículo 61 constitucional 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. Esto quiere decir que, aun cuando la manifestación de opiniones por parte de legisladores pudiese constituir delitos tales como injurias, difamación y calumnia, no serán sujetos de ningún tipo de responsabilidad penal, siempre y cuando la manifestación de opiniones se haya producido en el ejercicio de sus funciones oficiales como parlamentarios.

⁸² Amador Rodríguez Lozano, "Comentario al artículo 125 de la Constitución", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

⁸³ Rodríguez Lozano, "Incompatibilidad y licencias parlamentarias", *op. cit.*, p. 646.

⁸⁴ Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 118.

Además, la inviolabilidad tiene un carácter perpetuo. Es decir, los parlamentarios son inviolables por las opiniones que emitan en ejercicio de sus funciones, tanto durante el periodo de su encargo, como cuando el mismo hubiese concluido. Si existiese la expectativa de que pudiese suceder lo contrario, se estaría limitando la libertad del parlamentario de externar sus ideas, libertad que es esencial a un órgano con funciones deliberativas como lo son las asambleas representativas.

Inmunidad

Es el privilegio que impide detener, procesar o inculpar a los parlamentarios sin la autorización de las propias cámaras. La finalidad específica de la inmunidad es la de asegurar la independencia de las cámaras, y permitir que las mismas examinen si en los intentos de detención o procesamiento de sus miembros se esconde un propósito político inconfesable, "si es la condición de parlamentario la que los provoca o si serían previsibles tratándose de un ciudadano cualquiera."⁸⁵

En el derecho mexicano, en el artículo 111 de la Constitución encontramos la disposición que impide proceder penalmente contra diputados federales y senadores de la República por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, a menos que previamente la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Indica el mismo artículo que si la resolución de la cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, lo cual no impedirá que, una vez terminado el periodo del encargo del legislador inculcado, se ejercite en contra de éste acción penal. Además si la cámara declarase que ha lugar a proceder, el sujeto inculcado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

En palabras de Tena Ramírez, "la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquélla, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el desafuero o ya por la conclusión natural del encargo."⁸⁶

Juicio político

Los temas de la inviolabilidad e inmunidad que hemos visto corresponden a un ámbito más amplio que podríamos identificar con el nombre de "régimen de responsabilidades" de los parlamentarios. Por ello, resulta pertinente mencionar, así sea de manera breve, un tema relacionado con este ámbito que es el del juicio político.

⁸⁵ Fernando Santaolalla, "La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, pp. 154-155.

⁸⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 310.

Así pues, en resumen, los diputados y senadores son absolutamente “irresponsables” (inviolables), por las opiniones que manifiesten en ejercicio de sus funciones; son responsables de la comisión de delitos, pero para poder procesarlos penalmente debe seguirse primero un procedimiento especial en el que participan las propias cámaras, y a través del cual éstas indican si ha lugar o no a procesar al legislador inculpado. Además, los diputados y senadores son responsables por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tal como lo indica la fracción I del artículo 109 constitucional. De este último tipo de responsabilidad deriva el llamado juicio político, cuyo procedimiento ya analizamos en una sección anterior.

El artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) especifica qué debemos entender por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, al señalar los casos siguientes:

- a) ataque a las instituciones democráticas;
- b) ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- c) violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales;
- d) ataque a la libertad de sufragio;
- e) usurpación de atribuciones;
- f) infracción grave a la Constitución o a las leyes federales;
- g) omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales,
- y
- h) violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

En las secciones del presente trabajo dedicadas al estudio de las comisiones jurisdiccionales y a los procedimientos jurisdiccionales sustanciados y resueltos por éstas, analizamos el procedimiento del juicio político, y por ello no lo repetiremos aquí. Solamente mencionaremos que el juicio político puede concluir con dos tipos de sanciones, en caso de comprobarse la responsabilidad del legislador inculpado. Dichas sanciones pueden ser su destitución como legislador, y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, tal como lo indica el párrafo tercero del artículo 110 constitucional.

LA SUPLENCIA

Los artículos 51 y 57 de la Constitución ordenan que por cada diputado y senador propietario debe elegirse un suplente. El fundamento moderno de la institución de la suplencia (de origen español), consiste en garantizar que exista el quórum

necesario para que las cámaras puedan sesionar, y para que el Congreso no se vaya a desintegrar.⁸⁷

El suplente entra en funciones en cuatro supuestos:

- a) cuando se le concede licencia al propietario;
- b) cuando el propietario fallece;
- c) cuando el propietario es separado de su cargo;
- d) cuando el propietario falta diez días consecutivos sin permiso de la presidencia de la cámara o sin causa justificada, lo cual equivale a la renuncia para ese periodo de sesiones, pudiendo el propietario en el próximo periodo reasumir las funciones de su cargo (art. 63 de la Constitución).⁸⁸

⁸⁷ Véase Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 163.

⁸⁸ Jorge Carpizo, "La elección y la representación...", en Moisés Ochoa, op. cit., p. 86.