

INCOMPATIBILIDAD Y LICENCIAS PARLAMENTARIAS

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Antecedentes histórico-constitucionales*; III. *Licencias parlamentarias*; 1. Ausencia de facultades expresas de las cámaras; 2. Duración; 3. Acti-
vidad ilegal del Senado; IV. *Inconstitucionalidad de los actos de la comisión permanente*;
V. *Conclusiones*.

I. *Introducción*

Los artículos 62 y 125 de nuestra Constitución vigente establecen lo que la doctrina ha denominado "incompatibilidades parlamentarias". Éstas consisten en la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, el desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute suelo, o bien ocupar dos cargos federales de elección popular, o uno de la Federación y otro de un Estado que también sea de elección. "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."¹ 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 realidad política mexicana ha hecho difícil cumplir con los propósitos básicos que animan a esta institución, debido principalmente al predominio del Poder Ejecutivo; a la existencia de un sistema de partido hegemónico; la ausencia de una tradición parlamentaria y como consecuencia lógica un Poder Legislativo débil, carente de profesionalismo y poco consciente de la importancia de su labor. En México no existe la carrera legislativa, ser legislador es sólo la posibilidad de actuar en un escenario nacional, donde convergen las miradas de los principales políticos nacionales en su búsqueda de nuevos valores políticos.

Esto provoca un permanente intercambio en los principales cuadros de dirección nacional, fundamentalmente entre los miembros del Poder Legislativo y la Administración Pública Federal.

¹ "Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones", tomo IV, México, 1978, p. 361.

Este fenómeno ha propiciado que la Cámara de Diputados y la de Senadores hayan otorgado una gran cantidad de licencias, para que los legisladores puedan separarse de su función representativa y ocupar algún puesto público o bien otro cargo de elección popular.

Debido a estos excesos se incurrió en graves y serias irregularidades, que serán analizadas en el transcurso de este trabajo.

II. *Antecedentes histórico-constitucionales*

El primer antecedente 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 establezca la incompatibilidad del cargo de diputado "Con empleo alguno de la provisión del Rey".² 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 1824. Sería tedioso analizar todos y cada uno de los artículos de los diferentes textos constitucionales de nuestra historia, sin embargo, creemos de importancia analizar los preceptos consignados en las constituciones de 1857 y 1917.

Los principios de las incompatibilidades parlamentarias en la Constitución de 1857 los encontramos en tres artículos:

Artículo 57. Los cargos de diputado y senador son incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la unión por el que se disfrute sueldo.

Artículo 58. Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta en el que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo Federal, por el cual se disfrute sueldo sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

Artículo 118. Ningún individuo puede desempeñar a la vez, dos cargos de la unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

La mayoría de los autores del siglo XIX, limitaron el estudio de esta importante institución a realizar una exégesis de los artículos anteriores, aplicando 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. Sin embargo, a continuación exponemos cinco opiniones sobre el tema que nos parecieron particularmente interesantes.

Mariano Coronado. Este autor considera que el contenido de los artículos "tiene por objeto garantizar la independencia de los miembros del Poder Legislativo que peligraría siendo éstos 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 eficacia".

Consideraba además, que se debía ser muy cauteloso con el otorgamiento de licencia a los diputados y senadores que desean aceptar un empleo; la Cámara

² *Idem*; p. 362.

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, aún podría suceder que las cámaras se quedasen sin *quorum* cuando fueran empleados un considerable número de sus miembros.³

Eduardo Ruiz. Este preclaro maestro de la Escuela Nacional de Jurisprudencia afirmaba que:

“Desde el momento que un miembro del Congreso General se encuentra en este caso, 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.”⁴

Francisco Zarco. Ilustre periodista y combativo diputado constituyente, en su intervención en el debate de la sesión del 17 de septiembre de 1856 afirmaba lo siguiente:

Necesario es, en verdad, por bien del servicio público, declarar que el diputado no puede al mismo tiempo desempeñar ningún otro empleo, porque prescindiendo de las influencias del poder, la experiencia demuestra que es físicamente imposible que un solo hombre baste para dos cargos públicos, si quiere desempeñarlos con conciencia, patriotismo...⁵

José María del Castillo Velasco. Este diputado que se destacó por ser de los liberales más radicales en el Congreso 1856-1857, opinaba 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. Tal confusión y reunión de poderes sería aún más peligrosa que hecha con impudencia, porque la indirecta es verdaderamente irresponsable y se oculta cubriéndose con la constitución misma. 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.”

Por otra parte, refiriéndose a la obligación que tienen los representantes de solicitar licencia, podría darse el caso de que se empleara a tantos que, por su falta o ausencia, no pudiera el Congreso ejercer sus funciones.

Para Castillo-Velasco en este artículo no estaban incluidos los militares; por-

³ Coronado, Mariano, “*Elementos de derecho constitucional mexicano*”, México, U. N.A.M. 1977, pp. 136-37.

⁴ Ruiz, Eduardo, “*Derecho constitucional*”, México, UNAM, 1978, p. 205.

⁵ Los derechos del ... *Cit.*, p. 365.

que ellos no son en realidad empleados de aquellos que comprenden las palabras "comisión o destino de a Unión".

Afirmaba que las incompatibilidades que creaba este artículo no incluían ni empleos ni comisiones del Distrito Federal, y tampoco prohibía aceptar empleos de los ejecutivos locales.⁶

Ramón Rodríguez. Este autor nos dice que estos artículos fueron tomados del artículo 10. Sección VI, número 2 de la Constitución Norteamericana; pero que al implantarlo en nuestra Constitución Política, se desnaturalizó el sabio concepto que entraña el mencionado artículo norteamericano, sostuvo que entre ambos artículo 10., sección VI, número 2 de la Constitución norteamericana; pero que camente útil y provechosa, y otra fantástica como inútil, que si hubiéramos —continúa diciendo el profesor Rodríguez—, copiado íntegro el artículo de la Constitución americana, y al 118 de la nuestra que prohíbe que un individuo desempeñe a la vez dos cargos públicos de elección popular, se hubiera agregado la prohibición de servir a la vez un cargo público y otro empleo cualquiera, las necesidades sociales y la conveniencia pública hubieran quedado satisfechas.⁷

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 respectiva⁸ analice con detenimiento si debe o no de 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 *quorum*, mediante el ofrecimiento de empleos a los diputados y senadores.

Los preceptos anteriores fueron presentados como los artículos 62 y 124 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, mismos que fueron aprobados en las sesiones ordinarias del 3 y 27 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 157 y 154 votos respectivamente. Los textos aprobados y aún vigentes son los siguientes:

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.

⁶ Castillo-Velazco, José María del, *Ayuntamiento para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, 1976, pp. 128-29.

⁷ Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978, pp. 614-15.

⁸ Estas opiniones fueron realizadas después de la Reforma Constitucional de 1874, que restableció al Senado como cámara colegisladora.

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

Artículo 125. 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; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

Los principios plasmados en los artículos 62 y 125 son esencialmente los mismos que contemplaban los artículos correlativos de la Constitución de 1857, pero encontramos en ellos las siguientes novedades:

1. Establecen que, obtenida la licencia, cese el legislador en sus funciones representativas; durante el tiempo de la comisión o empleo.
2. Hacen extensiva la incompatibilidad parlamentaria a los cargos y comisiones estatales. Y a desempeñar a la vez los cargos de elección popular de la federación y los estados.
3. Determina que perderán el carácter representativo quienes infrinjan lo dispuesto en los mencionados artículos, alcanzando la pena a los suplentes cuando estuviesen en ejercicio.

El tema de las incompatibilidades parlamentarias ha sido muy poco estudiado por los constitucionalistas contemporáneos, si fue difícil localizar autores del siglo pasado que analizaran los preceptos correspondientes consignados en la Constitución de 1857, fue verdaderamente imposible encontrar, ya no dijéramos un estudio monográfico, sino algún autor que tocara ampliamente el asunto en cuestión; algunos estudiosos del derecho constitucional han dedicado sólo unas breves líneas al estudio de los principios de las incompatibilidades parlamentarias plasmadas en la Constitución de 1917, pero no fueron lo suficientemente acuciosos y profundos en su análisis, limitándose a repetir lo expresado con anterioridad por los constitucionalistas del siglo XIX.

III. *Licencias parlamentarias*

1. *Ausencia de facultades expresas de las cámaras*

Actualmente existe en el mundo, para la distribución de competencias en un Estado federal, dos grandes sistemas:

El norteamericano, según el cual la competencia de origen pertenece a las entidades federativas, y la competencia delegada a la Federación.

El canadiense, que a la inversa del anterior, deposita la competencia de origen en la Federación, y en las entidades federativas la competencia delegada.

En México, adoptamos el sistema norteamericano, de acuerdo con nuestro artículo 124 constitucional, en donde se consigna el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución expresamente les señala, y que las demás facultades corresponden a las entidades federativas. Pero a diferencia del precepto norteamericano correlativo, nosotros, en

el Congreso Constituyente de 1856-1857, le adicionamos a nuestro artículo la palabra "expresamente", lo que determinó que nuestro sistema de distribución de competencias, sea un sistema rígido, de facultades expresas. Ésta es la regla general que establece el artículo 124; sin embargo, la distribución de competencias no es un asunto tan sencillo como aparentemente se observa, ya que "la propia constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal".⁹

Pero para los objetivos de este trabajo nos basta con 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 y..."

Y 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 ejercer alguna de las facultades expresas.

Jorque Carpizo sostiene que:

la fracción mencionada no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores y otras funciones ya expresadas en el Código Supremo.

Lo que el Congreso puede realizar, según la fracción xxx, es vivificar las otras 29 fracciones, pero no puede crear ninguna facultad autónoma de las enunciadas.¹⁰

Por otra parte, el maestro mexicano Felipe Tena Ramírez, considera que estas facultades sólo pueden justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos:

⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973, p. 305.

¹⁰ *Idem*; p. 304.

1. La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse.
2. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.
3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el Congreso al poder que de ella necesita.

El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución le concede, pues tienen que recibir las del Poder Legislativo; en cambio, este poder no sólo otorga a los otros dos la facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.¹¹

En el caso de la licencia para diputados y senadores se reúnen los requisitos enunciados; por una parte, existe la facultad explícita en el artículo 62 constitucional cuando afirma:

No podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, *sin licencia previa de la cámara respectiva.*

En este último párrafo encontramos la facultad explícita.

El segundo requisito que apunta el maestro Tena Ramírez, también es cumplido a satisfacción, porque teóricamente no se podría otorgar o negar la licencia por la cámara respectiva, en virtud de no estar expresamente facultada por la Constitución.

Y, por último, para cumplir con el tercer requisito, el Congreso reconoció la necesidad de esta facultad implícita, regulándola en los artículos 47, 48 y 49 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso Federal, promulgado en marzo de 1934.¹²

2. Duración

Para el maestro Tena Ramírez:

La licencia 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 (art. 62)... La Licencia en estos casos no es permiso para desempeñar al mismo tiempo

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1980, pp. 115-16.

¹² *Vid. Infra*, p. 17.

las funciones incompatibles, como lo ha entendido una interpretación torcida, sino separación del cargo sin renuncia a él.¹³

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 el párrafo último del artículo 100 de nuestra carta magna: "Ninguna licencia podrá excederse del término de dos años".

El Congreso de la Unión deberá de terminar con esta laguna legislativa, con alguna disposición análoga. Es el mecanismo más eficaz para terminar con el monopolio de los puestos públicos, fenómeno que se ha venido desarrollando en forma creciente en nuestro medio político (ver cuadro uno). Sólo mediante la distribución, moderación y limitación del poder político podremos aspirar a la verdadera democracia constitucional.

3. *Actividad ilegal del Senado*

Uno de los artículos constitucionales reformados en diciembre de 1977, durante la llamada reforma política, fue el artículo 70, al que se le adicionaron los siguientes tres párrafos:

"El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partidos, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en las Cámaras de Diputados, esta ley no podrá ser vetada, ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a este artículo se asentó:

Que la costumbre parlamentaria mexicana había consagrado que el congreso se rigiera por un reglamento propio, el cual era realmente una ley orgánica, y que el actual había sufrido periódicas reformas, lo que lo hacía un texto carente de unidad sistemática. Se argumentó que la duplicarse casi el número de diputados, esa cámara requerirá formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación para encauzar el desarrollo de las labores legislativas.¹⁴

Esta ley orgánica del Congreso Federal fue promulgada por el Congreso el 23

¹³ Tena Ramírez ... Cit., p. 561.

¹⁴ Carpizo, Jorge, "Reforma Política Mexicana de 1977", *Anuario Jurídico* VI, México, 1980, p. 91.

de mayo de 1979. En todo su articulado no existe ninguna disposición que regule o establezca un procedimiento mediante el cual la cámara respectiva apruebe o deniegue la solicitud de licencia de los diputados y senadores; sin embargo, deja la posibilidad en sus artículos 66 y 106, que un reglamento interior y de debates regule todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones de ambas cámaras. Hasta la fecha, el mencionado reglamento no ha sido elaborado por el Congreso. A nuestro juicio, para estos casos se seguirá aplicando el Reglamento de 1934, ya que así lo establece la propia ley orgánica del Congreso en su artículo transitorio segundo:

Mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de esta ley y el reglamento interior y de debates serán aplicables, en lo que no se opongan esta ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En este Reglamento de 1934, sólo existen, tal como anteriormente lo mencionamos, tres disposiciones que, aunque son muy laxas e imprecisas, regulan incipientemente la solicitud de licencia. Aquí nos vamos a referir únicamente al artículo 48 que establece: "Sólo se concederán licencias por causas graves, y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara".

Observamos que este precepto contiene dos supuestos: 1. sólo conceder licencia por causas graves, y 2. a cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer cada cámara.

En el primer supuesto, no sabemos con exactitud qué entiende el legislador por "causas graves", pero podemos deducir que intentó dificultar el otorgamiento de la licencia, reduciéndolo a aquellos casos de imposibilidad física y mental de cumplir con la función representativa, que el pueblo por medio del voto les otorgó. En el segundo supuesto, al limitar el número de licencias que se podrán otorgar, se pretende asegurar el funcionamiento del Congreso de la Unión; no restarle importancia y seriedad a la función representativa y evitar la desintegración de las cámaras.

Actualmente el Senado cuenta con 64 miembros y la Cámara de Diputados con 400; por lo tanto, sólo sería factible conceder licencia cuando más a 100 diputados y 16 senadores.

Durante este último periodo de gobierno 1976-1982, se ha realizado una gran movilización de los cuadros políticos mexicanos; así observamos ministros de la Suprema Corte de Justicia que hoy son diputados federales que hoy son ministros de la Suprema Corte de Justicia y senadores que son gobernadores de alguna entidad federativa, secretarios de Estado, directores de algún organismo descentralizado o miembros del servicio exterior mexicano.

La movilidad antes descrita ha ocasionado que el precepto mencionado sea inefectivo, su mandato no ha sido cumplido por el Senado de la República, 20 son los senadores que actualmente se encuentran con licencia (ver cuadro dos), violando con ello no sólo la decisión política del pueblo que eligió sus repre-

sentantes,¹⁵ sino también el artículo 48 del reglamento en cuestión, que ha sido rebasado por muy amplio margen. Existen además enormes posibilidades de que se persevere en su infracción, pues parece que el Senado ha perdido su orientación de cámara colegisladora, para convertirse en escalón para ocupar un alto cargo en la Administración Pública Federal, o bien, antesala para ocupar la gubernatura de una entidad federativa; este fenómeno, que no es ninguna novedad en nuestro sistema político, nunca se había observado en tales proporciones; al contrario, al Senado se le consideraba generalmente como la etapa última en la carrera de un político. En este sexenio de gobierno, el titular del Poder Ejecutivo le ha dado una reorientación, convirtiéndolo en su principal centro de cooptación de políticos experimentados, al haber nombrado de un solo golpe a 11 senadores como miembros de su gabinete (ver cuadro tres).

VI. *Inconstitucionalidad de los actos de la comisión permanente*

Las anomalías anteriores, a pesar de su gravedad, se pueden considerar insignificantes, comparadas con la práctica inconstitucional, consistente en que en el periodo de receso del Congreso de la Unión sea la Comisión Permanente la encargada de otorgar o negar su aprobación a la solicitud de licencia.

Nosotros creemos que es inconstitucional, porque la constitución no le otorga expresamente esta facultad en el artículo 79, ni tampoco en los diferentes preceptos que, diseminados en la constitución, se refieren a la Comisión Permanente.

Por ningún lado encontramos la que expresamente le autorice a otorgar o negar su aprobación a la solicitud de licencia de los representantes populares, ni tan siquiera puede la Comisión Permanente recibir el documento de solicitud para después turnarlo a la cámara correspondiente, cuando se inicie el inmediato periodo de sesiones.

En cambio, la constitución sí le otorgó facultades para resolver sobre la solicitud de licencia del presidente de la república y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Pero en el caso de los diputados y senadores no puede actuar por analogía, costumbre o mayoría de razón; proceder así, significaría darle un contenido diverso a las facultades existentes o la creación de una nueva facultad; en ambos casos esta interpretación estaría sustituyendo indebidamente al legislador constituyente o al poder revisor de la constitución.

Debemos aclarar que la Comisión Permanente en ningún caso ha otorgado expresamente su aprobación a la solicitud de licencia de los representantes populares; pero se ha hecho costumbre que ésta se otorgue con tanta facilidad, que los miembros de nuestro Poder Legislativo han creído que basta con presentar la solicitud de licencia a la Comisión Permanente, para dar cumplimiento a los dispuesto por el artículo 62 constitucional, que establece, para no caer en los su-

¹⁵ Consideramos que los senadores han dejado de ser representantes de las entidades federativas y son, al igual que los diputados, representantes del pueblo en su totalidad.

puestos de las Incompatibilidades Parlamentarias, la necesidad de “obtener licencia previa de la cámara respectiva”.

El desconocimiento casi total que nuestros legisladores tienen de nuestra Constitución, ha ocasionado que todos los que solicitaron licencia durante el receso del Congreso de la Unión y que inmediatamente ocuparon puestos públicos dependientes de la Federación o de los estados, o bien otros cargos de elección, sin obtener previamente la aprobación de la licencia por su cámara respectiva, cuando se iniciara el inmediato periodo de sesiones, o bien en una sesión extraordinaria, hayan violado flagrantemente el espíritu de los artículos 62 y 125 constitucionales, haciéndose acreedores por ello, al castigo de la pérdida de su carácter de senador o diputado (ver cuadro cuatro).

No es nuestro objetivo discutir si la Comisión Permanente es o no una institución indispensable en nuestro régimen constitucional, pero es importante hacer destacar que se ha excedido constantemente en las facultades que expresamente le otorga la Constitución, y con ello rompe con el principio de facultades expresamente consignado en el ya mencionado artículo 124.

Por otra parte, no puede justificarse su actuación en virtud de las facultades implícitas, porque éstas son incompatibles con su naturaleza excepcional, ya que no representa al Congreso, debido a la falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que la integran¹⁶ en relación con el número total de los miembros de cada cámara;¹⁷ además, atenta contra el espíritu de la actual reforma política, porque no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión. Falta en nuestra Constitución un artículo que imponga la representación proporcional de las minorías en el seno de la permanente.

Conclusiones

Primera. Debemos evitar que nuestra Constitución se convierta en un cuerpo semántico, procurando que el proceso del poder se desarrolle dentro de los cauces que la constitución le ha establecido; pero si por la propia dinámica del poder, estos se ven rebasados, deberán de tomarse las medidas necesarias para adecuarlos a las nuevas circunstancias, haciendo uso de los procedimientos que para el efecto, la misma constitución establece.

Segunda. La incompatibilidad parlamentaria es una institución democrática que garantiza la distribución del poder en diferentes detentadores, evita la confusión indirecta de los poderes del Estado y mantiene la independencia de criterio y libertad de acción que necesita el Poder Legislativo, para cumplir con sus fines de control político. Por lo mismo, deberá seguir considerándose incompatible la actividad legislativa, con cualquier otra de la Administración Pública Federal o Local, o bien el desempeño de otro cargo de elección popular.

¹⁶ La Comisión Permanente está formada por 15 diputados y 14 senadores.

¹⁷ La Cámara de Diputados cuenta con 400 miembros y la de Senadores con 64.

Tercera. El presidente de la República tiene facultades para designar libremente a sus más cercanos colaboradores, además la Constitución le otorga la posibilidad de emplear a representantes populares; pero la cámara respectiva, deberá calificar la conveniencia o no de otorgarles licencia y no sólo concretarse a ratificar las designaciones del Ejecutivo, con características de hechos consumados.

Cuarta. El Congreso de la Unión deberá incluir en el reglamento interior y de debates, que regulará todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones, un capítulo especial en el que se contemplen todos los aspectos acerca de la licencia parlamentaria mientras esto ocurre; ambas cámaras deberán ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el Reglamento de 1934, de acuerdo al cual el Senado se encuentra imposibilitado para conceder licencia a sus miembros, por haber rebasado el límite permitido.

Quinta. Sólo la Cámara de Diputados o de Senadores puede conceder licencia a sus respectivos miembros durante sesiones ordinarias o extraordinarias. La Comisión Permanente carece de facultades para dar trámite o resolver sobre la licencia, por lo que deberá de terminar con su actividad inconstitucional.

Sexta. La omisión constitucional de no otorgarle facultades al Congreso de la Unión para que pueda otorgar o negar su aprobación a la licencia parlamentaria, es necesario que se corrija a la brevedad posible.

Cuadro 1

SENADORES CON LICENCIA POR TIEMPO INDEFINIDO

<i>Nombre</i>	<i>Fecha de obtención de la licencia</i>	<i>Tiempo transcurrido con licencia</i>
Fernando Rafful Miguel	Diciembre 3 de 1976	3 años y 10 meses
Hugo Cervantes del Río	Diciembre 3 de 1976	3 años y 10 meses
David Gustavo Gutiérrez R.	Diciembre 3 de 1976	3 años y 10 meses
Eliseo Jiménez Ruíz	Marzo 3 de 1977	3 años y 6 meses
Eliseo Mendoza Berrueto	Enero 3 de 1978	2 años y 8 meses
José Luis Suárez M.		

Cuadro 2

CARGOS QUE OCUPAN LOS SENADORES CON LICENCIA

<i>Nombre</i>	<i>Entidad Federativa</i>	<i>Cargo</i>
1. Roberto de la Madrid R.	Baja California	Gobernador
2. Griselda Álvarez Ponce de León	Colima	Gobernador
3. Eliseo Jiménez Ruiz	Oaxaca	Gobernador
4. Rafael Camacho Guzmán	Querétaro	Gobernador
5. Carlos Jongitud Barrios	San Luis Potosí	Gobernador
6. Rodolfo Landeros Gallegos	Aguascalientes	Gobernador Electo
7. Óscar Ornelas Kochle	Chihuahua	Gobernador Electo
8. Cuauhtémoc Cárdenas S.	Michoacán	Gobernador Electo
9. José Gpe. Cervantes Corona	Zacatecas	Gobernador Electo
10. Alberto A. Alvarado Arámburo	Baja Calif. Sur	Candidato del PRI* a Gobernador
11. Guillermo Rosell de la Lama	Hidalgo	Candidato del PRI a Gobernador
12. Arnulfo Villaseñor Saavedra	Jalisco	Presidente Municipal de Guadalajara, Jal.
13. Eliseo Mendoza Berrueto	Coahuila	Subsecretario de Educación Media y Superior
14. Fernando Rafful Miguel	Campeche	Director del Departamento de Pesca
15. David Gustavo Gutiérrez R.	Tabasco	Director de Fertilizantes Mexicanos
16. Jesús Cabrera Muñoz-Ledo	Guanajuato	Embajador en Australia
17. Horacio Labastida Muñoz	Puebla	Embajador en Nicaragua**
18. Hugo Cervantes del Río	Distrito Federal	} Han dejado de desempeñar cargos públicos.***
19. Carlos Sansores Pérez	Campeche	
20. José Luis Suárez Molina	Hidalgo	

* Partido Revolucionario Institucional.

** Durante la publicación de este trabajo, este senador regresó a ocupar su escaño senatorial; pero el número de senadores con licencia permaneció inmutable en virtud de haber solicitado licencia el senador por Guerrero, Alejandro Cervantes Delgado, para ser candidato del PRI a gobernador de su entidad federativa.

*** Al parecer estos senadores no ocuparán sus escaños por haber caído en desgracia política, violando lo dispuesto por la Constitución en su artículo 36 fracción IV: "Son obligaciones del Ciudadano Mexicano: Desempeñar los cargos de elección popular". . .

Cuadro 3

SENADORES QUE SOLICITARON LICENCIA PARA OCUPAR UN PUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AL INICIO DE ESTE PERÍODO DE GOBIERNO (10. DE DICIEMBRE DE 1976).

<i>Nombre</i>	<i>Entidad Federativa</i>	<i>Cargo</i>
1. Rodolfo Landeros G.	Aguascalientes	Director Gral. de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia
2. Roberto de la Madrid	Baja California	Director Gral. de la Lotería Nacional
3. Carlos Sansores Pérez	Campeche	Presidente del Comité Ejecutivo del PRI.*
4. Fernando Rafful Miguel	Campeche	Director Gral. del Departamento de Pesca
5. Hugo Cervantes del Río	Distrito Federal	Director de la Comisión Federal de Electricidad
6. Guillermo Rossel de la Lama	Hidalgo	Secretaría de Turismo
7. Cuauhtémoc Cárdenas S.	Michoacán	Subsecretario de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
8. Federico Amaya Rodríguez	Nuevo León Querétaro	Director Gral. del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
9. Manuel González Cosío		Director Gral. de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
10. Carlos Jongitud Barrios	San Luis Potosí	Director del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
11. David Gustavo Gutiérrez Ruiz	Tabasco	Director Gral. de Fertilizantes Mexicanos

* El partido oficial no es formalmente parte del gabinete presidencial, pero en la realidad sus dirigentes son nombrados y removidos discrecionalmente por el presidente de la República en turno.

Cuadro 4

LEGISLADORES QUE SOLICITARON LICENCIA A LA COMISIÓN PERMANENTE
 DERANTE EL RECESO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

<i>Nombre</i>	<i>Estado</i>	<i>Periodo de Receso</i>
Senador Eliseo Jiménez Ruíz	Oaxaca	1977
Diputado Antonio Cueto Citalán*	Chiapas	1980
Senador Rodolfo Landeros G.	Aguascalientes	1980
Senador Alberto A. Álvarez A.	Baja California	1980
Senador Jesús Cabrera Muñoz-Ledo	Guanajuato	1980
Senador José Gpe. Cervantes C.	Zacatecas	1980
Diputado Guillermo Jiménez Morales	Puebla	1980

* Este Diputado durante el período de receso del congreso, solicitó licencia para ser candidato del Partido Revolucionario Institucional al presidente municipal, fue electo presidente municipal; ocupó el puesto escasos meses y después renunció a él. A mi juicio, a pesar de la inconstitucionalidad del proceso de otorgamiento de la licencia parlamentaria, ha perdido su calidad de diputado federal, por haber preferido desempeñar otro cargo de elección popular.

Aznador RODRÍGUEZ LOZANO