

CAPÍTULO CUARTO EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

I. La inelegibilidad para ocupar el cargo de parlamentario y las incompatibilidades de los parlamentarios para ocupar otros cargos	111
II. Los privilegios de los parlamentarios	115
A. La inviolabilidad parlamentaria	115
B. La inmunidad parlamentaria	118
III. El procedimiento de declaración de procedencia (responsabilidad penal)	119
IV. El procedimiento de juicio político (responsabilidad política)	124
V. Otros tipos de responsabilidad: la civil y la administrativa	128
VI. La solicitud de licencia	131
VII. Asignación económica de los parlamentarios	134
VIII. Obligaciones individuales de los parlamentarios	136

CAPÍTULO CUARTO EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

I. LA INELEGIBILIDAD PARA OCUPAR EL CARGO DE PARLAMENTARIO Y LAS INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS PARA OCUPAR OTROS CARGOS

La inelegibilidad significa la falta de calidad o capacidad legal para obtener un cargo por elección,¹ aunque el término también se puede aplicar respecto de los nombramientos o designaciones, por ejemplo, de secretarios de Estado, de ministros de la SCJN, consejeros electorales, magistrados, entre otros.

En México, conforme a los artículos 55 y 58 de la Constitución, son causas de inelegibilidad para ocupar el cargo de parlamentario las siguientes:

1. No ser ciudadano mexicano por nacimiento y en ejercicio sus derechos;
2. No cumplir con la edad requerida el día de la elección;
3. Haber sido secretario o subsecretario de Estado, militar federal en servicio activo o tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realice la elección noventa días antes de la misma;
4. Haber sido ministro de la Suprema Corte de Justicia dos años antes de la elección;
5. Ser ministro de algún culto religioso;
6. Haber sido secretario de gobierno del estado, magistrado o juez federal o del estado, noventa días antes de la elección;

¹ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, ts. I y II, pp. 798 y 1,161.

7. No ser originario del estado en donde se haga la elección, o vecino de él con una residencia menor de seis meses anteriores a la fecha de la elección;

8. Que hayan sido diputados en la legislatura federal anterior y lo quieran ser en la legislatura inmediata de la Cámara de Diputados, y

9. Que hayan sido senadores en la legislatura federal anterior y lo quieran ser en la legislatura inmediata de la Cámara de Senadores.

Las incompatibilidades, para la Real Academia Española, son la tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez.² Sin embargo, creemos que, para la aplicación de este término en el ámbito parlamentario, la primera parte de la definición hace referencia a lo que entendemos por inelegibilidad parlamentaria, a la que ya nos hemos referido, mientras que la segunda parte, propiamente a la incompatibilidad.

En México, las incompatibilidades, mas no las causas de inelegibilidad, son el impedimento que tienen los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones para ejercer otro cargo público del Estado o de la Federación remunerado, sin licencia previa de la Cámara respectiva o, en el caso en que esté en receso el Congreso, de la Comisión Permanente. Si se otorga una licencia previa al parlamentario que la solicita, ésta le permite dejar su cargo temporalmente y ocupar el otro, con lo cual se obliga al diputado o al senador a optar por uno u otro empleo. Si se incumple el requisito de solicitar la previa licencia, se sancionará con la pérdida de la condición de parlamentario.³

La norma que regula las incompatibilidades en México es el artículo 62 constitucional, en relación con el artículo 79, fracción VIII, de los cuales se desprende que, tanto el diputado como el senador —propietario o el suplente—, en el ejercicio de sus funciones, no puede desempeñar ninguna otra comisión o empleo

² Cfr. *ibidem*, t. II, p. 1,153.

³ Cfr. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984, p. 169.

de la Federación o de los estados por los cuales perciba un sueldo o remuneración, sin licencia previa de la Cámara respectiva o, a partir de 1984, de la Comisión Permanente; licencia que, a diferencia de los otros dos poderes —Ejecutivo y Judicial—, es por tiempo indefinido. Si ocupan dicha comisión o empleo sin la existencia de una licencia, quedarán separados definitivamente del cargo parlamentario; sin embargo, si la solicitan, y se les otorga, quedarán separados pero de manera temporal y, además, no disfrutarán de las prerrogativas parlamentarias.⁴ En cualquier momento pueden volver a ocupar su escaño y nuevamente gozar de las prerrogativas.

Por otro lado, los diputados y senadores, sin licencia previa, en el ejercicio del encargo sí pueden desempeñar otras actividades remuneradas siempre que no dependan económicamente del gobierno de los estados o de la Federación; es decir, las relativas a la actividad mercantil, industrial o profesional, así como las no retribuidas económicamente.⁵

Los antecedentes constitucionales de la figura en cuestión se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812, artículo 129, la cual prohibía a los diputados aceptar empleo alguno proveniente del rey. La Constitución de 1814 señaló que los diputados no podrían emplearse en el mando de armas. También la Constitución de 1836 reguló las incompatibilidades, específicamente en la Tercera Ley, artículo 56; así como la de 1857 y su reforma de 1874 (artículos 57 y 58),⁶ y la Constitución de 1917 vigente, es decir, casi todas con excepción de la Constitución de 1824.

4 Si éste se separa del cargo, no tendrá como privilegio la inviolabilidad por las opiniones ni tampoco protección si comete un delito, a menos de que su nuevo cargo sea de los señalados en el artículo 111 (artículo 112 constitucional).

5 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario al artículo 62", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, Cámara de Diputados, 1994, t. VII, pp. 379-381, "Incompatibilidades parlamentarias", *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados (en prensa). Rodríguez Lozano, Amador, "Comentario al artículo 62", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, t. I, pp. 707-711.

6 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, pp. 75, 221, 222 y 698.

En Inglaterra, país con régimen parlamentario, los diputados de la Cámara de los Comunes pueden ser al mismo tiempo ministros del gobierno con remuneración, sin embargo, se les reduce el salario parlamentario.⁷

La Constitución italiana establece la incompatibilidad del cargo parlamentario; por ejemplo, con el de miembro de la Corte Constitucional o del Consejo Superior de la Magistratura; los cargos públicos o privados de designación gubernamental; cargos en los entes subsidiados; las actividades financieras, pero existen otras incompatibilidades señaladas en la ley y las que establece la jurisprudencia.⁸

En España, son actividades incompatibles con el cargo de parlamentario, incluso, las que sean remuneradas —actividad mercantil, industrial o profesional, es decir, las correspondientes a la iniciativa privada— exceptuándose, como todo régimen parlamentario, los cargos dentro del gobierno (artículo 70).

En Chile, los parlamentarios —diputados o senadores— en el ejercicio de sus funciones, según el artículo 55 constitucional, no podrán desempeñar empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, es decir, con todo cargo remunerado de cualquiera de los órganos del Estado, incluyendo los municipios, entidades fiscales autónomas y empresas del Estado. Asimismo, estos no podrán ocupar cargos de directores o consejeros de los antes señalados, aunque no perciban retribución económica. Sin embargo, sí podrán ocupar empleos como personal docente o comisiones de igual carácter. Al respecto, es necesario aclarar que los candidatos a diputado o senador, antes de la elección en la que hubiesen sido postulados, sí podrán desempeñar cualquiera de los cargos antes señalados, pero sólo hasta el momento en que el Tribunal Califi-

7 Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1970, p. 258. *Parliament*, 2ª ed., Londres, HMSO, 1994, pp. 3 y 4. Foreign & Commonwealth Office, *Britain's System of Government*, Inglaterra, 1992, pp. 28, 29 y 34.

8 Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez y otros, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996, p. 53.

cador los declare electos, ya que en ese momento cesarán en sus actividades que se consideren incompatibles. Sin embargo, existe una excepción que se desprende del artículo 55, párrafo tercero: los dos ex ministros de la Corte Suprema, electos por la misma, y el ex ministro de Estado designado por el presidente de la República tendrán derecho a elegir entre el cargo de senador y la actividad o cargo incompatible.

Otros países que regulan las incompatibilidades son, por ejemplo, Bolivia —empleo público o de empresa que negocie con el Estado— y Colombia —cargo público o privado—. ⁹

II. LOS PRIVILEGIOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Los diputados y senadores, para ejercer sus funciones, tienen diversos privilegios parlamentarios, entendidos estos, de acuerdo con la Real Academia Española, como las ventajas exclusivas o especiales de las que se goza por encontrarse en determinada circunstancia; ¹⁰ por ejemplo, los diputados y senadores tendrán viáticos; pago de gasolina; la dieta o remuneración; y a los familiares de éstos, si es el caso, se les pagarán los gastos de funeral.

Los anteriores privilegios los abordaremos en el tema de la asignación económica de los parlamentarios. Sin embargo, ahora veremos los privilegios parlamentarios más importantes: la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria, conocidos en México con el nombre de “fuero constitucional”.

A. *La inviolabilidad parlamentaria*

La inviolabilidad es una prerrogativa personal de los diputados y senadores durante su encargo para que no tengan responsabilidad

⁹ Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 114 y 115. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Incompatibilidades parlamentarias”, pp. 389-397. Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 296 y ss. *Derechos del pueblo mexicano*, pp. 389 y 390.

¹⁰ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, p. 1,669.

en ningún momento —antes o después— por las palabras, comentarios, opiniones, escritos o votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria y que se realicen, para nosotros, tanto dentro del recinto parlamentario como fuera de él, aunque otros no coinciden con la segunda afirmación,¹¹ es decir, lo dicho en la prensa, en la radio o en la televisión. La razón de nuestra postura, con base en el razonamiento que además también está prevista en una norma jurídica, nos las proporciona el texto del artículo 61 constitucional, así como el artículo 12 de la LOCG: los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el “desempeño de sus cargos”;¹² es decir, durante el cumplimiento de sus funciones, así como de las obligaciones inherentes a estos, por ejemplo, representar los intereses de la nación o de los estados y el Distrito Federal (artículos 51 y 56 de la Constitución, respectivamente).

El presidente del Congreso, de las Cámaras o de la Comisión Permanente están obligados a exigir que se respete tal privilegio. Asimismo, encontramos que la inviolabilidad por las opiniones se refiere a las manifestaciones que se realicen tanto dentro del recinto parlamentario como fuera de él, ya que en Inglaterra, durante el siglo XVI, fue considerada como una protección personal del parlamentario por las manifestaciones realizadas dentro y fuera del Parlamento.¹³ Posteriormente, la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128, mencionó que los diputados eran inviolables por sus opiniones. La Constitución de 1824, en el artículo 42, la Constitución de 1836 (artículo 55), así como la de 1857 con sus reformas de 1874 (artículo 59)¹⁴ la regularon en el

11 Por ejemplo, Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, p. 61, para el caso italiano y Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, p. 119, para el caso español.

12 Para Gorzález Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 61”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, p. 706, la doctrina aún no ha delimitado el concepto de “desempeño del cargo”, debido a que no es fácil delimitar las acciones públicas y las acciones privadas.

13 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana, “Comentario al artículo 61 constitucional”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, pp. 357-359. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, p. 178.

14 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 74, 173, 221, 699 y 777.

mismo sentido que la Constitución de 1917 vigente: los diputados y senadores tienen protección por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo por lo que jamás se les podrá exigir responsabilidad. Sin embargo, tales manifestaciones pueden caer en una conducta tipificada, si ocurre esto, entonces podría solicitarse el procedimiento de declaración de procedencia para, posteriormente, si se autoriza, ponerlo a disposición de los tribunales ordinarios y fincarle o no una responsabilidad penal.

Según el artículo 112 constitucional, cuando el diputado o senador, entre otros funcionarios, se encuentre separado de su encargo y realice tales manifestaciones no tendrá dicha protección.

Cabe acotar que, de acuerdo con el artículo 109 constitucional, fracción I, no procede en ningún caso el juicio político —exigencia de responsabilidad política— por la mera expresión de las ideas. Ambos temas, la declaración de procedencia y el juicio político, los desarrollaremos más adelante.

Para González Oropeza, la inviolabilidad debe extenderse, incluso, para que los grupos parlamentarios no sancionen a los diputados o senadores por la manifestación de sus opiniones.¹⁵

Los parlamentarios británicos tienen como privilegio la inviolabilidad (*freedom of speech*) con el propósito que no les sea obstaculizado su ejercicio, considerado ésta como la más importante de las protecciones.

En Estados Unidos, se establece que no se podrá pedir cuentas en otro sitio por discurso sostenido en el seno de sus respectivas Cámaras.

En Francia, los miembros del Parlamento no podrán ser juzgados por sus opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones (artículo 26).

En Italia, conforme al artículo 68 constitucional, los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por sus opiniones expresadas y por los votos dados en el ejercicio de sus funciones.

En España, la inviolabilidad es regulada por el artículo 71 de la Constitución de 1978 vigente, que señala que los diputados y

15 Cfr. González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 61”, p. 705.

senadores tienen inviolabilidad por las manifestaciones expresadas en el ejercicio de sus funciones.

Por último, en Chile, la inviolabilidad (artículo 58), como privilegio, es muy limitada, ya que únicamente consiste en la protección de carácter procesal respecto de las opiniones manifestadas y votos emitidos en el desempeño de sus funciones, pero que se hayan realizado en las sesiones de la Cámara o de la Comisión a la que pertenezcan.¹⁶ De tal forma, si las opiniones versaren sobre temas propios de la función parlamentaria, pero emitidas fuera del recinto parlamentario, podrían ser objeto de sanción. Sin embargo, si se emitieran en el recinto, pero fuesen opiniones ajenas a la función parlamentaria, sí contarían con la protección, lo cual nos parece un tanto ilógico.

B. *La inmunidad parlamentaria*

Lo que se conoce comúnmente, en el ámbito doctrinario, como “inmunidad parlamentaria” y en el derecho positivo mexicano como “fuero constitucional” según el artículo 61 de la Constitución de 1917 vigente y el artículo 12 de la LOCG es uno de los privilegios parlamentarios, de carácter procesal en materia penal, del que gozan los diputados y senadores, que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito, excepto en el caso de que se encuentre separado de su encargo en ese momento. Sin embargo, esa inmunidad puede superarse a través del procedimiento de declaración de procedencia.

¹⁶ Cfr. *Parliament*, pp. 3, 4, 15, 17, 65, 104 y ss. Foreign & Commonwealth Office, *Britain's System of Government*, pp. 9, 113-115. Roberts, Geoffrey K., “Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 82, octubre-diciembre de 1993, pp. 249, 257, 258 y 270. Santaolalla, Fernando, “La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Porrúa, 1987, p. 139. *Derechos del pueblo mexicano*, pp. 372, 375 y 376. Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, pp. 296 y ss.

Para que se puedan realizar los actos anteriores —detener, procesar y juzgar— o, propiamente, “levantar la inmunidad”¹⁷ es necesaria la autorización previa de la Cámara de Diputados.

El procedimiento de “declaración de procedencia” se encuentra regulado en el artículo 111 constitucional y en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 (LFRSP).¹⁸

III. EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (RESPONSABILIDAD PENAL)

Este procedimiento se refiere a una facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción V constitucional) para conocer y resolver sobre la acusación que realice cualquier ciudadano, los particulares o a requerimiento del Ministerio Público, mediante la presentación de elementos de prueba en contra de un diputado o senador, incluso, en contra de otros funcionarios¹⁹ (artículo 111) por su probable responsabilidad

17 Cfr. Manzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa occidental”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núms. 171-172, 1970, p. 72.

18 Cfr. “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, *Cuadernos de Derecho*, México, ABZ, núm. 8, 1994, pp. 21 y 22.

19 Por ejemplo, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Cfr. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994, pp. 100, 102 y 103, y *Diario Oficial de la Federación*, de 22 de agosto de 1996. Con lo cual, esta protección procesal es característica del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. Y, de acuerdo con el artículo 108, 110 y 111 constitucionales, el presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común —responsabilidad penal—, quien lo acusa será la Cámara de Diputados y, en este caso, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable e impondrá la sanción; es decir, para exigirle responsabilidad penal a este último, se establece un procedimiento más complejo. Para profundizar sobre este último tema, cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Comentario al artículo 108”, y “Comentario al artículo 111”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 1,088 y 1,089 y pp. 1,113 y 1,114.

penal, para lo cual se podrán crear comisiones jurisdiccionales —integradas por no más de treinta miembros—, que son de carácter transitorio (artículos 42, 46, 53 y 55 de la LOCG).

Conforme a la LFRSP, la Sección Instructora practicará las diligencias. Concluida la averiguación, dicha sección dictaminará si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del inculcado en un plazo de sesenta días hábiles, aunque existe la posibilidad de ampliarse.

La resolución será notificada a la Cámara de Diputados, quien decidirá o no desechar la denuncia. De continuar ésta, el presidente de la Cámara lo hará saber al inculcado —y a su defensor—, así como a quien realizó la denuncia.

Posteriormente, el pleno de la Cámara, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no a proceder contra el inculcado. Al respecto, a diferencia del juicio político —exigencia de responsabilidad política—, en el procedimiento de declaración de procedencia —exigencia de responsabilidad penal—, no se pronuncia la Cámara de Diputados por el asunto de fondo; es decir, no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino sólo autoriza que se siga o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el diputado o senador continuará en el cargo pero, una vez concluido éste, los tribunales ordinarios o, como los llama la LOCG, tribunales comunes, podrán fincarle responsabilidad penal a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta, cuando menos, con tres años para ejercitar la acción penal (artículo 114).

Si la Cámara decide levantar la inmunidad al parlamentario, pueden presentarse dos supuestos: el primero, relativo a que el tribunal ordinario dicte una sentencia absolutoria, entonces el diputado o senador ocupará otra vez el cargo, quedando nuevamente protegido con la inmunidad parlamentaria. El segundo supuesto se da si la sentencia es condenatoria, con lo cual el diputado o el senador perderá el carácter de parlamentario y no tendrá la gracia del indulto.

Las “declaraciones”²⁰ y resoluciones de la Cámara, en esta materia, son inatacables, con lo cual no procede el amparo (artículo 111).

Si durante el tiempo en que el parlamentario tiene licencia y comete un delito, no se requerirá la declaración de procedencia. Cabe aclarar que en el supuesto en que el parlamentario tenga licencia o la haya solicitado, y el delito lo hubiese cometido en funciones, sí será necesario tal procedimiento (en relación con los artículos 108, segundo párrafo, 109, fracción II, párrafo penúltimo y último, artículo 111 y 112 constitucionales).

El procedimiento de declaración de procedencia se podrá conocer en sesión secreta conforme al artículo 33 del RIC. El presidente del Congreso, de las Cámaras o de la Comisión Permanente está obligado a exigir que se respete el privilegio de la inmunidad parlamentaria cuando se considere que el propósito de detener, procesar y juzgar a un diputado o senador tiene la finalidad de vulnerar la independencia y autonomía del Congreso o impedir que realice sus funciones (artículo 61 constitucional, y artículos 12 y 13 de la LOCG respectivamente).²¹

Como antecedentes de esta figura, la Constitución de Cádiz de 1812 la contempló en su artículo 128, mencionando que las causas criminales contra los diputados serían juzgadas por el tribunal de las Cortes. Posteriormente fue regulada, en nuestro país, en la Constitución de 1824 (artículos 43 y 44), al establecer que los diputados y senadores estarían protegidos contra las causas criminales, desde el día de su elección hasta dos meses después de

20 La Cámara de Diputados, conforme al artículo 111, párrafo quinto, realizará este procedimiento para exigir la responsabilidad penal de los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales, los miembros de los Consejos de las Jucaturas locales, pero no se emitirá una resolución, sino simplemente una decisión con el carácter declarativo, que será comunicada a la Legislatura, al Poder Legislativo o Congreso local para que proceda como corresponda.

21 *Cfr.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Comentario al artículo 61”, p. 358 y 359, y “Inmunidad parlamentaria”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Comentario al artículo 109”, “Comentario al artículo 110”, y “Comentario al artículo 111”, *Constitución Política*, p. 1,095, pp. 1,104 y 1,105, y pp. 1,110 y ss.

conducir el encargo, para lo cual debía cada Cámara declarar si había o no lugar a la formación de la causa. De ser afirmativa, el parlamentario quedaría separado de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, en su artículo 47 y 48, protegían a los diputados y senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

La Constitución de 1857, con sus reformas de 1874, la contempló en el artículo 103 y 104, mencionando que conocería la Cámara de “Representantes” sobre los delitos comunes de diputados y senadores, entre otros, y declararía si había o no lugar a proceder contra el acusado. De producirse la segunda situación, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior.²²

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas; sin embargo, los artículos 108, 109, 111 y 113 sí hacían referencia a la responsabilidad penal. En 1977, se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo 61 constitucional, que contempla expresamente la protección procesal o “fuero constitucional” de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.²³

Para Henri Manzanares, la inmunidad parlamentaria es una derogación del principio de la igualdad de los individuos ante la ley y la justicia; sin embargo, ésta encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia del Parlamento, del Congreso o de la Asamblea.²⁴

La institución de la inmunidad parlamentaria surge en Inglaterra, específicamente en 1404, con el nombre de *freedom from arrest*; es decir, libre de arresto, consagrada formalmente en el *Bill of Rights* de 1689, que desaparece en 1838.

²² Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 74, 173, 220 y 704.

²³ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 195.

²⁴ Cfr. Manzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa occidental”, p. 71.

En Francia, es consagrada por el artículo 26 constitucional, pero ésta no opera cuando se trata de flagrante delito y la Asamblea puede solicitar que se suspenda la prisión o procesamiento de un parlamentario.

En Italia, la regula el artículo 68, el cual habla de “inmunidad penal”, pero ésta no opera en caso de flagrante delito.

En España es regulada esta figura por el artículo 71.2 de la Constitución de 1978 vigente.²⁵

Por último, en Chile el tema de la inmunidad parlamentaria es muy interesante, ya que es el Tribunal de Alzada quien declara si ha o no lugar para la formación de la causa. Si es así, el senador o diputado queda suspendido de su cargo y puesto a disposición del juez competente. A diferencia de lo que sucede en otros países, los miembros del Congreso Nacional chileno no se pronunciarán si ha o no lugar a seguir causa en contra de un miembro del Congreso, lo que se puede interpretar de dos formas, la primera, que le restan en cierta medida facultades a la institución representativa y, la segunda, que es una forma de hacer más imparcial la aplicación de sanciones, ya que se puede argumentar que, al ser primero declarado el seguimiento de la causa por el Congreso Nacional, éste tiende a proteger a uno de sus miembros. Lo cierto es que, conforme al artículo 73, párrafo primero, el Congreso no puede, bajo ninguna circunstancia, en estos casos realizar una función jurisdiccional. Además, el artículo 58, párrafos segundo y tercero, prevé que, en caso de que un parlamentario sea detenido en flagrante comisión de un delito, será el Tribunal de Alzada quien determinará si ha lugar a la formación de la causa, de ser así, el parlamentario estará sujeto a la jurisdicción del juez competente. Sin embargo, las Cámaras sí tienen la facultad de

²⁵ Cfr. García, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 21 y ss. González Rivas, Juan José, “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, p. 1,041. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 121-123, y “La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado”, p. 138. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, pp. 62 y 66. *Derechos del pueblo mexicano*, pp. 372, 375, 376 y 377.

hacer efectiva la responsabilidad penal y civil del presidente de la República durante su mandato y hasta seis meses después de haberlo concluido, así como de los ministros de Estado durante su mandato y hasta tres meses después de haberse separado del encargo, entre otros, para ponerlo a disposición del Tribunal competente para hacer efectiva la responsabilidad penal o la civil.²⁶

La inmunidad parlamentaria se presenta en la mayoría de los países²⁷ y opera en los casos de “delito flagrante” o “flagrante delito” —excepto en México—; y es irrenunciable. Respecto a quién conoce del procedimiento para superar la inmunidad es la Cámara respectiva, mientras que en Chile es el Tribunal de Alzada, en México es la Cámara de Diputados y, en caso de responsabilidad penal del presidente de la República, ambas Cámaras del Congreso de la Unión conocerán de la misma.

IV. EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO (RESPONSABILIDAD POLÍTICA)

Los diputados y senadores federales, entre otros,²⁸ de acuerdo con la Constitución, pueden incurrir en responsabilidad política

²⁶ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, pp. 296, 301, 302, 304 y 305.

²⁷ Cfr. Manzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa occidental”, p. 72.

²⁸ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos (artículo 110), por las anteriores causales; por las violaciones a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales (artículo 122). Cfr. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 102 y 124, en relación con el artículo 5 de la LFRSP, p. 19, y *Diario Oficial de la Federación*, de 22 de agosto de 1996.

por la comisión de actos u omisiones²⁹ que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero no por la mera expresión de sus ideas. El procedimiento para exigir tal responsabilidad se encuentra en los artículos 108, 109, 110 y 114 de la Constitución, en relación con los artículos 9 al 24 de la LFRSP, denominado juicio político. En el mismo, intervienen ambas Cámaras del Congreso. Éste puede realizarse a partir de que se ejerce el cargo hasta un año después de que se separe del mismo.

Al respecto, cualquier ciudadano podrá formular, por escrito, la denuncia, acompañándola de documentos o elementos de prueba,³⁰ ante la Cámara de Diputados, la cual sustanciará el procedimiento y actuará como órgano instructor y de acusación. A través de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, se designará a determinados miembros para que integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos (artículo 11 de la LFRSP, artículos 46 y 55 de la LOCG). Por cada Cámara se designarán, de cada una de las Comisiones Legislativas u ordinarias, cuatro integrantes para formar la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores (artículo 11 de la LFRSP).

Existen varias etapas de análisis sobre la probable responsabilidad política: en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, en la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas

29 El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la APF o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 7 de la LFRSP, p. 19.

30 Si dichas pruebas se encuentran en posesión de una autoridad, de acuerdo con el artículo 9 de la LFRSP, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitarlas.

de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, nuevamente en la Oficialía Mayor, en las coordinaciones de los grupos parlamentarios de dicha Cámara, en el pleno de las Comisiones Unidas y en la Sección Instructora. En estas etapas, el denunciado cuenta con la garantía de audiencia, y el denunciante interviene específicamente en las etapas de alegatos.

La Cámara de Diputados, por declaración de mayoría absoluta de sus miembros presentes, determinará si actúa o no como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores. Si es así, la Cámara Alta la turnará a la Comisión de Enjuiciamiento, teniendo nuevamente el acusado la garantía de audiencia.

Por aviso del presidente de la Cámara de Senadores, ésta se erigirá en Jurado de Sentencia y, por votación de dos terceras partes de sus miembros presentes y con la audiencia del acusado, declarará si corresponde sanción al inculpado.

La sanción podrá aplicarse en un periodo no mayor a un año, a partir de que se inicie el procedimiento, y consistirá en la destitución del cargo y su inhabilitación para desempeñar cualquier otro (artículo 110 constitucional) de uno hasta veinte años (artículo 8 de la LFRSP).

Las “declaraciones”³¹ y resoluciones de las Cámaras, en esta materia, son inapelables, con lo cual no procede el amparo. Asimismo, si estos actos u omisiones tuviesen el carácter de delito, se iniciará también el procedimiento de declaración de procedencia, en donde intervendrá sólo la Cámara de Diputados (artículo 7 de la LFRSP).

31 La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, conforme al artículo 110, párrafo segundo, realizarán este procedimiento para exigir la responsabilidad política de los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, por las violaciones graves a la Constitución federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el uso indebido de fondos y recursos federales, pero no se emitirá una resolución, sino simplemente una decisión con el carácter declarativo, la cual será comunicada a la Legislatura, al Poder Legislativo o Congreso local para que proceda como corresponda; es decir, estos emitirán o no la sanción.

No procede juicio político contra el presidente de la República; sin embargo, sí la declaración de procedencia; es decir, se le puede exigir responsabilidad penal.³²

Los antecedentes del juicio político se encuentran en la Constitución de Cádiz en 1812, en su artículo 131, en relación con los artículos 228, 229 y 243, ya que las Cortes tenían la facultad de hacer efectiva sólo la responsabilidad de los secretarios del Despacho y de los empleados públicos, pero los documentos se remitían al Tribunal Supremo de Justicia quien resolvía sobre la responsabilidad del empleado público.

En la Constitución de 1824, en sus artículos 38 y 40, se estableció que el Congreso sólo podía conocer sobre la responsabilidad política y penal del presidente de la República, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, de los secretarios de Despacho o los gobernadores de los estados. Sin embargo, la Constitución de 1857, en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, estableció que los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho serían responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones que se dieran en el ejercicio de su encargo, así como los gobernadores de los estados y el presidente de la República. La Cámara de Diputados se erigió como órgano de acusación y el Jurado de Sentencia era la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, la exigencia de este tipo de responsabilidad podía darse durante el periodo del cargo hasta un año después de haberse separado del mismo. Ya en 1874, con un Congreso bicameral, conforme al artículo 72 "A", fracción V, 72 "B", fracción VII, artículos 103 y 105 constitucionales, participaban ambas Cámaras en dicho procedimiento por la comisión de delitos "oficiales".³³

³² Si se desea ampliar este tema, *cf.* Soberanes Fernández, José Luis, "Responsabilidades de los servidores públicos", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, pp. 50-52. Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Comentario al artículo 110", pp. 1,100-1,107. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Exigencia de responsabilidad política", *Diccionario universal de términos parlamentarios*.

³³ *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 76, 89, 172, 624, 625 y 702-705.

En Estados Unidos se emplea la figura del *impeachment* para exigir responsabilidad política a los funcionarios (cláusula 2 del artículo I de la secciones 3, 4 y 5 de la Constitución de 1787), y funciona con la concurrencia de las dos terceras partes del Senado.³⁴

En Chile, conforme a los artículos 48 y 49 constitucional, corresponde a la Cámara de Diputados y al Senado conocer de la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos, el presidente de la República.³⁵

En España, puede equipararse con la moción de censura, de la cual conoce exclusivamente la Cámara Baja. De igual manera, ocurre en Inglaterra, ya que la Cámara de los Comunes es quien puede aprobar o no una moción de censura, y en Francia, la Asamblea Nacional; sin embargo, en Italia es facultad de ambas Cámaras.³⁶

V. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD: LA CIVIL Y LA ADMINISTRATIVA

Otras vías, por las cuales se puede proceder contra los parlamentarios, son en materia civil y en materia administrativa. En relación a la primera, de acuerdo con el artículo 111 constitucional, párrafo octavo, no ha de requerirse la declaración de procedencia, es decir, que a los diputados y senadores, entre otros, en su esfera como particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal de 1928³⁷ (artículo 1,824), los

³⁴ Cfr. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 554 y 555. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, p. 377. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 446, 447, 451 y 452. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 311.

³⁵ Cfr. Fundación Friedrich Naumann, *Constituciones políticas de América Latina*, Bogotá, 1995, p. 72.

³⁶ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, INAP, 1996, pp. 108-110, 112, 113, 164 y 165.

³⁷ Publicado el 26 de marzo de 1928, en vigor a partir del 1 de octubre de 1932.

cuales siempre tienen una obligación reparadora o el otorgamiento de una indemnización.³⁸ Estos actos u omisiones son, conforme a esta rama del derecho privado, los siguientes:

1. El incumplimiento de obligaciones, excepto que se trate de caso fortuito o cuando el otro contratante no haya cumplido, a su vez, con su obligación;
2. Daño moral (artículo 1,916);
3. La pérdida de la cosa (artículo 2,112);
4. Enajenaciones fraudulentas (artículo 2,179), y
5. Daño causado a personas que cause incapacidad o muerte (artículo 1,915).

Y, de acuerdo al derecho procesal civil,³⁹ se puede seguir un proceso, integrado éste por las dos siguientes etapas:

- a) La instrucción: la cual se divide en la fase postulatoria —se presenta la demanda o la acusación y se responde a ésta o se defiende contra la acusación—; la fase probatoria —el ofrecimiento, la admisión, la preparación y el desahogo de la prueba—, y la fase preconclusiva —alegatos o conclusiones, cómputo del plazo para que el juez dicte su sentencia—, y
- b) El juicio —emisión de la sentencia; primera instancia y segunda instancia—. ⁴⁰

De tal forma, el proceso civil es autónomo de la materia política y viceversa. Asimismo, cabe mencionar que las acciones ejercitadas en materia civil a veces encuentran su correspondiente en materia penal, por lo que se podría iniciar el primer tipo de acción. Si se opta también por la segunda, sería necesario levantar la inmunidad parlamentaria a través de la resolución afirmativa del procedimiento de declaración de procedencia.

³⁸ Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Comentario al artículo 111”, pp. 1,115 y 1,116.

³⁹ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 36 ed., México, Porrúa, 1984, pp. 143 y 144.

⁴⁰ Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *Derecho procesal civil*, México, Trillas, 1985, pp. 25-31.

Por último, la responsabilidad administrativa se encuentra regulada en los artículos 109, 113 y 114 de la Constitución vigente, la cual se puede exigir a todos los servidores públicos, incluidos los diputados y senadores por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia con que debieran actuar en el desempeño de sus cargos. Conforme al artículo 47 de la LFRSP, integrado por XXIV fracciones, se tipifican diversas causales,⁴¹ las cuales son, entre otras: el no cumplir, con la máxima diligencia, el servicio que se le ha encomendado; realizar u omitir algún acto que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio; realizar u omitir un acto que implique el abuso o el ejercicio indebido del cargo; no formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos que sean de su competencia; no cumplir con las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos públicos; utilizar los recursos, facultades, información reservada que se le haya asignado para el desempeño de su cargo para fines distintos a que están afectos; no custodiar y cuidar la documentación e información que, por su cargo, conserve bajo su cuidado o tenga acceso a ella; no observar buena conducta en su cargo, es decir, que no actúe con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud frente a las personas que se encuentren en relación a él por motivo del cargo; otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total del sueldo; desempeñar algún otro empleo que la ley prohíba; autorizar el nombramiento de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme para ocupar un empleo público; abstenerse de intervenir en asuntos por interés personal; recibir dinero u objetos de persona física o moral que se encuentren vinculadas en un asunto con dicho servidor público; intervenir en algún nombramiento por interés personal; no presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial, y no proporcionar información a la institución que le compete la defensa de los derechos humanos, entre otras.

⁴¹ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, "Responsabilidades de los servidores públicos", pp. 51 y 52.

De incurrir el servidor público, en este caso el diputado o el senador, en alguna de las anteriores causales, las cuales son amplias, se realizará un procedimiento para aplicar las sanciones administrativas, para lo cual, conforme al artículo 51 de la LFRSP, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores establecerán los órganos y sistemas para determinar la responsabilidad y su correspondiente sanción, que puede ser el apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica o inhabilitación temporal para desempeñar el cargo (artículo 53, en relación con los artículos 54 al 56 de la LFRSP).

Sin embargo, en relación a estos dos tipos de responsabilidad —civil y administrativa—, conforme al artículo 14 de la LOCG, ninguna autoridad puede ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.

VI. LA SOLICITUD DE LICENCIA

El término licencia, para la Real Academia Española, significa la facultad o permiso para hacer una cosa.⁴² En el ámbito del derecho parlamentario, la solicitud de licencia no existe como figura unívoca, pues el contenido de la misma depende del régimen de gobierno.

Una de las causas más recurrentes, por las que se pide licencia en un régimen presidencial, es para ocupar un cargo, comisión o empleo dentro la administración pública. En un régimen parlamentario, un miembro del Parlamento no sólo puede ocupar un cargo en el gobierno, sino que es una práctica común y permitida. Por lo que hace a los impedimentos materiales, por ejemplo, enfermedad o afrontar una diligencia jurisdiccional es donde hay cierta homogeneidad en ambos regímenes.

42 Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, p. 1,254.

Para nosotros, la solicitud de licencia es el acto de pedir la suspensión de la relación entre el parlamentario y el Poder Legislativo; es decir, que el representante popular, por causas justas, deja de representar al pueblo por determinado tiempo, en tanto permanecen las causas.

El primer antecedente en nuestro país, aunque no llegó a estar vigente, fue el artículo 90 del primer proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, que fijaba las prohibiciones a los diputados y senadores, entre ellas “empleo, comisión[...] del gobierno”. La consecuencia del otorgamiento de la licencia era diferente a la actual regulación, ya que “el interesado” cesaría en sus funciones.

Más adelante, el segundo proyecto de esta Constitución de 1842, también sin vigencia, reguló la solicitud de licencia casi en el mismo sentido que como hoy la conocemos: “sólo podrán ser empleados en comisión por el gobierno con permiso del Congreso, suspendiéndose el ejercicio de su cargo mientras durare aquella”.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 —y su reforma de 1874—, y más adelante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 vigente contempla, además de los propietarios, a los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

El artículo 62 es la base constitucional para solicitar licencia. En cierta disonancia con este artículo constitucional, el artículo 48 del RIC establece que sólo procede “por causas graves”, pero nos preguntamos ¿es grave el empleo o comisión de la Unión? y ¿qué debe entenderse por causas graves? Intentan resolver esta interrogante el artículo 47 y 49 del RIC, el primero, da la categoría de grave a la indisposición y, el segundo, con más certeza a la enfermedad comprobada. Sin embargo, estos artículos no colman el vacío creado por la vaga, ambigua, laxa y vacilante afirmación de “causas graves”. Con lo cual, es necesario resolver, de forma precisa, cualquier supuesto de solicitud de licencia, alejando la discrecionalidad del presidente de la Mesa Directiva, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores. La solución sería

establecer un catálogo, es decir, de uno en uno, los casos en que procede una licencia; por ejemplo:

1. Enfermedad: contagiosa por simple contacto; que requiera reposo, o que inhabilite para ejercer el cargo;
2. Por guardar duelo por la pérdida de un familiar o persona cercana;
3. Por dar a luz un hijo —diputadas y senadoras—;
4. Para enfrentar diligencias jurisdiccionales, por ejemplo, civiles o administrativas, para el cumplimiento de obligaciones fiscales, para garantizar créditos, diligencias de embargo, entre otras.

En consecuencia, las licencias deben servir para que el parlamentario se separe momentáneamente sin perder el cargo, pero sólo por un tiempo breve que no exceda de dos meses, tiempo suficiente para reponerse de una enfermedad, que deje en aptitud de seguir con el cargo. De lo contrario, debiera proceder la pérdida de su condición de parlamentario, y entraría en funciones el diputado o senador suplente.

Líneas arriba se ha tocado la solicitud de licencia más como una prerrogativa que como una obligación, ahora la veremos de la segunda forma. En México, los diputados y los senadores tienen la obligación de solicitar licencia previa, sin goce de sueldo, ante la Cámara respectiva cuando durante el periodo de su encargo quieran desempeñar otra comisión o empleo de la Federación —la redacción del artículo 62 de la Constitución encubre al Ejecutivo federal— o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo pero, entonces, cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará para los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. Al respecto, no se establece un límite al tiempo de duración de dicha licencia que, para varios autores, es una necesidad determinarlo constitucionalmente, la cual se considera que no debiera exceder del término de dos años.

Por otro lado, los diputados y senadores podrán solicitar al presidente de la Cámara respectiva licencia necesaria, siempre que dicha falta no sea mayor de tres días, por medio de un escrito o de forma verbal (artículo 47 del RIC). Sin embargo, existe un límite que tiene la Cámara para conceder este tipo de licencias, el cual es hasta por el 25% del total de los miembros de la Cámara (artículo 48 del RIC); es decir, en la Cámara de Diputados se podrán otorgar hasta ciento veinticinco licencias que no excedan de tres días y en la Cámara de Senadores hasta treinta y dos. Asimismo, se podrá solicitar licencia necesaria, durante más de tres días y hasta dos meses, con goce de sueldo, siempre que se justifique (artículo 49, RIC). También se podrá solicitar licencia de más de dos meses, pero los parlamentarios no gozarán de la dieta respectiva, salvo cuando justifiquen tener o haber tenido una enfermedad (artículo 49 del RIC).

Por último, conforme al artículo 37, fracción IV de la Constitución, se tendrá que solicitar licencia al Congreso de la Unión y, en sus recesos, a la Comisión Permanente para admitir de un gobierno de otro país títulos y funciones.

VII. ASIGNACIÓN ECONÓMICA DE LOS PARLAMENTARIOS

La asignación económica tiene sustento en el principio de justicia distributiva de “dar a cada quien lo que es debido”, que es recogido en el artículo 36, fracción IV constitucional, que establece la obligación de desempeñar cargos de elección popular, por ejemplo, el de diputado o senador, “que en ningún caso serán gratuitos”. Si el representante popular realiza su trabajo, es justo que reciba como contraprestación un pago, que en el ámbito del derecho parlamentario se conoce con el nombre de “dieta”.

La justificación de la asignación económica no se agota con lo anterior, sino que ésta debe ser proporcional a las obligaciones y responsabilidades del cargo. En los países de tradición parlamentaria, a la par de las restricciones para desempeñar cargos remunerados, se contemplan importantes dietas, que alejan a los parlamentarios de pretensiones económicas y de influencias ajenas a la institución representativa.

Con frecuencia, es cuestionado el monto de la dieta, porque son los mismos parlamentarios quienes la determinan (artículos 57 y 81 de LOCG), situación que se traduce en un subjetivismo, ya que se puede tender a sobrevalorar el trabajo de dichos funcionarios; sin embargo, es importante el autogobierno de la legislatura para determinar las mismas.

Según previsión constitucional (artículo 127), la asignación económica debe ser “determinada anual y equitativamente” en el Presupuesto de Egresos de la Federación, hecho que reviste de transparencia a la remuneración de nuestros legisladores; sin embargo, todo queda en una buena intención, ya que en los recientes Presupuestos de Egresos de la Federación⁴³ no figura, de manera específica, la dieta de los diputados y senadores. Aún más, los asuntos de carácter económico de las Cámaras son tratados en sesión secreta (artículo 33 del RIC), por lo que creemos que esto no tiene razón de ser en una sociedad abierta, que reclama claridad en el manejo de los recursos.

Es oportuno distinguir cómo se integra la asignación económica de los parlamentarios mexicanos. Por asignación económica no sólo se entenderán las dietas o la remuneración, sino además algunas prestaciones en especie.⁴⁴ A diferencia de lo que es el derecho del trabajo general⁴⁵ y el derecho del trabajo burocrático,⁴⁶ la remuneración de los legisladores mexicanos no incluye gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones ni prestaciones en especie; es decir, la dieta será exclusivamente la remuneración diaria (artículo 64 constitucional y 203 del RIC). Además, en relación con este tema, el artículo 64 constitucional

43 Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1993, 28 de diciembre de 1994 y 22 de diciembre de 1995.

44 Gastos de funeral, cfr. artículo 52 y 204 del RIC; boletos de avión, ferrocarril, barco; vales para gasolina; aportaciones para Seguridad Social, entre otras. Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 133 y 134.

45 Relativo a obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos. Cfr. apartado “A” del artículo 123 constitucional.

46 Reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, que regula la relación entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio. Cfr. artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

señala que el diputado o senador que no concurre a las sesiones, sin causa legal, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que hubiese faltado.

No es preciso afirmar que la asignación económica comprende, por ejemplo, gastos en especie y en dinero para el desempeño de funciones de investigación de las Comisiones de la Cámara, pues no están dirigidas a individuos, sino a actividades.

A la dieta de los parlamentarios mexicanos no le es aplicable el financiamiento por militancia previsto en el artículo 49 del COFIPE,⁴⁷ que excluye a los legisladores de aportar al sostenimiento de su partido político, ya que el Estado subroga esta obligación con financiamiento público equivalente al 30% en cantidades igualitarias para los partidos con representación en las Cámaras y 70%, según el porcentaje de la votación nacional (artículo 49 del COFIPE, en relación con el 41 constitucional).

Por lo que hace al manejo de recursos por actividades, comprendidas en éstas el trabajo de comisiones —permanentes y especiales—, de comités, publicaciones, nómina de empleados de las Cámaras y demás gastos administrativos, estos se estudian y se proponen a través del Comité de Administración —Cámara de Diputados— y de la Comisión de Administración —Cámara de Senadores—, para ser aprobados y sometidos al control de los correspondientes plenos y, en los recesos de éstos, por la Comisión Permanente (artículos 57 y 81 de la LOCG).

El Presupuesto del Poder Legislativo contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año de 1996 fue de 1,490,400,000.00 y para 1997 es de 1,940,283,600.00.⁴⁸

VIII. OBLIGACIONES INDIVIDUALES DE LOS PARLAMENTARIOS

Las obligaciones individuales de los parlamentarios son las reglas dirigidas a todos los diputados y senadores, sin distinción

⁴⁷ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de noviembre de 1996.

⁴⁸ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de diciembre de 1995 y del 23 de diciembre de 1996.

del cargo que ocupen al interior de la Asamblea —presidente, secretario o prosecretario de la Mesa Directiva, líder de alguna fracción parlamentaria, presidente o prosecretario de comisión—, que deben cumplir con independencia de que su grupo o fracción parlamentaria lo haga.

A continuación, en orden cronológico, señalaremos las obligaciones de los parlamentarios mexicanos:

1. Acudir a la junta previa, que convoca la Comisión Instaladora de la Legislatura precedente, elegir la primera Mesa Directiva de la legislatura, así como protestar guardar y hacer guardar la Constitución. En caso de faltar a la junta previa, no se harán acreedores de ninguna sanción, pero sí deben protestar la Constitución (artículo 9 del RIC);

2. A la apertura de sesiones (1 de septiembre y 15 de marzo) y en la protesta del presidente de la República (1 de diciembre), los diputados y senadores deberán asistir “en traje de calle, de preferencia de color negro” (artículo 46 del RIC), y

3. Una de las obligaciones más importantes es la de asistir a todas las sesiones desde el principio hasta el fin (artículos 63 constitucional y 45 del RIC), sean éstas ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes (artículo 27 del RIC), así como permanecer en ellas todo el tiempo que duren éstas.

Respecto de esta última obligación, en México, con el uso de una tecnología con visos de “novedosa y moderna”, contextualizada en un marco de la tecnología de vanguardia, una práctica obsoleta y que va en detrimento la representación, los diputados y senadores pueden estar en su oficina (dentro del recinto parlamentario) mientras se lleva a cabo la sesión en el pleno y, en el momento que se requiere su presencia para votar, son llamados a través de un timbre. Nos preguntamos ¿qué van a votar, si no conocen la discusión? Si los parlamentarios mexicanos quieren flexibilidad y libertad, deben instalar una red de comunicación de audio y vídeo, para que no sólo emitan un voto con línea política o disciplina partidista, sino que lo hagan con conocimiento de causa.

Otras obligaciones de los diputados y senadores son las siguientes:

1. En las sesiones, los diputados o los senadores deben tomar asiento en los lugares designados para su fracción parlamentaria. Esta obligación encuentra su excepción en dos supuestos, el primero, los parlamentarios sin partido político,⁴⁹ segundo, los parlamentarios que no alcanzan a cubrir el número previsto por los artículos 31 y 95 de la LOCG;

2. La sesión que haya sido aprobada como secreta obliga a los presentes a guardar sigilo (artículo 34 del RIC);

3. Es una obligación guardar respeto a sus colegas, la investidura del cargo y al recinto parlamentario, como ilustran los siguientes extractos de los artículos del RIC:

a) Artículo 105: “se podrá reclamar el orden[...] cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación”.

b) Artículo 45: “se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados”.

4. Otra obligación es votar aprobando o rechazando determinada resolución respecto de las votaciones nominales y económicas. Por lo que hace a la elección de personas es una especie de voto particular, que se emite por cédula (artículos 146, 148, 150 y 153 del RIC);

5. No deben formar parte de más de tres comisiones ordinarias. En relación a este punto, en virtud de que la mayor parte del trabajo parlamentario recae en las comisiones, debe entenderse que existe una obligación implícita a pertenecer, por lo menos, a una comisión. Dicha regla tiene su excepción en el artículo 84 del RIC, que prohíbe al presidente y a los secretarios de la Mesa

⁴⁹ El artículo 31 de la LOCG habla sólo de diputados sin partido, y, en el título relativo a la Cámara de Senadores, no existe precepto al respecto; sin embargo, es totalmente posible que un senador, ejerciendo su libertad, decida no pertenecer al grupo parlamentario del partido político que lo postuló como candidato, por lo que hay parlamentarios —diputados y senadores— sin partido.

EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

139

Directiva de la Cámara formar parte de cualquier comisión mientras dure su encargo;

6. Deberán solicitar licencia en los casos señalados en las páginas anteriores de este trabajo;

7. Sólo podrán desempeñar el cargo de diputado y senador —remunerado— y no otros cargos de la Federación o de los estados que tengan alguna remuneración, y

8. Conforme a la LFRSP, tendrán que rendir su declaración patrimonial antes y después de concluido el cargo, entre otras.