

LAS INCOMPATIBILIDADES DE LOS LEGISLADORES EN MÉXICO Y BREVES REFERENCIAS EN EL DERECHO COMPARADO

Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Consideraciones sobre el concepto de incompatibilidad*. III. *Diferencias con otras figuras*. IV. *Incompatibilidades parlamentarias o legislativas en México*. V. *Incompatibilidades en el Derecho Comparado*. VI. *Una reforma necesaria para consolidar la democracia en México*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliohemerografía*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

En un Estado de Derecho debe prevalecer la legalidad en todos los actos de la vida de sus habitantes, tanto en el ámbito público como en el privado; bajo este principio, asumimos que los miembros de los Poderes tienen en mayor grado el deber de cumplir con la normatividad y los principios de todo servidor del Estado, sin embargo, algunos personajes han ocupado sus puestos para obtener beneficios injustos para sí o personas allegadas, agravando dicha conducta que se realiza en perjuicio de la Federación, de los Estados o Municipios, en una palabra: de la sociedad.¹

Ante estas situaciones el Derecho como instrumento regulador de la conducta humana tiene que orientar dichas conductas hacia la justicia y el bien común frenando todo abuso de poder, esto se procura mediante instituciones jurídicas como el establecimiento de incompatibilidades para los funcionarios.

* Profesor de la Facultad de Derecho y Técnico Académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Sirvan como ejemplo los casos de legisladores que litigan contra el Estado y obtienen millonarias sumas como indemnización, o los dirigentes sindicales que ante una decisión política adversa del gobierno, presionan con movilizaciones, paros, huelgas, etcétera, para desestabilizar las instituciones.

En este artículo, haremos referencia a dichas prohibiciones en el ámbito del Poder Legislativo, el cual representa con mayor plenitud los intereses de todos los grupos de la sociedad y en que se cristalizan los anhelos por un sistema democrático.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE INCOMPATIBILIDAD

La incompatibilidad en el derecho parlamentario es la institución que imposibilita a los legisladores la realización de otra función, empleo o cargo que pudiera afectar su desempeño como representantes populares.

La incompatibilidad, de acuerdo con Fernández Ruiz, se entiende como la prohibición de que un mismo sujeto desempeñe simultáneamente dos empleos o cargos distintos, por demandarlo así el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes y el de la pluralidad del órgano legislativo.²

Fernández Miranda señala que la incompatibilidad constituye una institución de derecho parlamentario que impide el desempeño simultáneo del mandato y determinados cargos o actividades, obligando al representante a optar entre ellos.³

La incompatibilidad surge en el siglo XVII en el Derecho inglés en el contexto del conflicto que durante más de cien años encaró la Cámara de los Comunes con la Corona. El artículo 6º del *Act of Settlement* de 1700 en combinación con el 24 de la *The Succession Crown Act* de 1707 estableció que todo miembro de los Comunes que aceptara un cargo retribuido de la Corona perdería automáticamente su condición, salvo ciertas excepciones, a saber, cuando se tratase de los ascensos en el ejército, cuando dicho cargo fuera expresamente declarado compatible con el Parlamento, o bien, cuando el parlamentario dimitiera y fuera automáticamente reelegido por su circunscripción en la elección subsiguiente provocada por su dimisión.⁴

De esta manera, la incompatibilidad se estructura como un instrumento de protección del Parlamento frente a los afanes corruptores de la Corona. Así pues, en el derecho inglés la compatibilidad del cargo está condicionada a la reelección del parlamentario una vez que éste

² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*, México, Porrúa, UNAM, 2003, p. 263.

³ FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, A. "Incompatibilidades parlamentarias", *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Madrid, España, Civitas, 1995, p. 3498.

⁴ Cfr. GARCÍA, Eloy. "Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática", *Sistema; Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, España, núms. 118-119, marzo de 1994, pp. 111 y 112.

haya aceptado la merced real, es decir, depende en última instancia de la voluntad del cuerpo electoral manifestada en unos comicios *ad hoc*. Por ello, la incompatibilidad tiene por objeto garantizar la independencia de la representación política y/o la dependencia exclusiva del representante respecto de sus mandatarios en el contexto del mandato representativo.⁵

Badeni señala que las incompatibilidades tienen como meta inmediata posibilitar la integración del Congreso con aquellos individuos que, a criterio del electorado, sean los más idóneos para reflejar su voluntad y que no tengan conflictos materiales o éticos para desempeñar sus funciones con un grado de razonable eficiencia.⁶ Para lo cual se establecen prohibiciones.

Las incompatibilidades parlamentarias o legislativas son establecidas por el ordenamiento positivo, principalmente en la Constitución, aunque también en la legislación electoral, las leyes orgánicas y en los reglamentos de los órganos legislativos. Estas incompatibilidades traen como consecuencia la necesidad del legislador de optar por uno u otro cargo.

Clases

La doctrina señala algunas clasificaciones de las incompatibilidades, Badeni distingue tres tipos de incompatibilidades legislativas: 1) jurídico-positivas, 2) materiales y, 3) éticas. Las primeras son aquellas impuestas por una norma constitucional con base en la división de poderes, así como las dispuestas por leyes ordinarias y por normas de carácter privado, aunque en el caso de estas últimas, las consecuencias de la incompatibilidad no se proyectan sobre el desempeño de la función legislativa sino sobre el restante cargo público o privado.⁷ Aquí podríamos incluir la diferenciación entre incompatibilidades señaladas en la Constitución, en las leyes orgánicas o relativas a los Congresos, y los Estatutos de los partidos políticos, por ejemplo.

Las incompatibilidades materiales son aquellas que careciendo de una previsión normativa explícita, no permiten prácticamente el desempeño simultáneo de la función legislativa y de otros cargos públicos o privados, como consecuencia de una imposibilidad material o física, verbigracia, el caso del cargo de diputado y embajador al mismo tiem-

⁵ *Ibidem*, pp. 112 y 113.

⁶ Cfr: BADENI, Gregorio. "Inelegibilidad e Incompatibilidad Parlamentarias", *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina, Tomo XLVII, núm. 1, mayo, 1987, pp. 15 y 16.

⁷ *Ibidem*, p. 16.

po. Finalmente, las incompatibilidades éticas son las impuestas por las normas morales y por el concepto de buenas costumbres según la idea política dominante en la sociedad, estas incompatibilidades —señala Badeni— carecen de sustento positivo expreso y su marco varía según las épocas, las costumbres y las personas.⁸ Por ejemplo, en alguna época y sociedad podría pensarse como incompatible éticamente el cargo de legislador para una persona homosexual.

Fernández-Miranda emplea otra clasificación, a saber: 1) En atención a sus fines; 2) Por el ámbito material; 3) Por el contenido y efectos. En el primer caso se puede hablar de que el fin principal es garantizar la independencia y libertad en el ejercicio del mandato, pero también puede perseguir otros fines complementarios, los cuales señalaremos más adelante. Por el ámbito material, se puede hablar de incompatibilidad en la esfera del sector público y en la del sector privado. Mientras que la incompatibilidad por el contenido y efectos, puede ser de dos tipos. *a)* funcional, que impide la dualidad o pluralidad de actividades, y *b)* retributiva, aquella que admitiendo la pluralidad de actividades sólo permite una única retribución económica.⁹

Fines

Respecto a los fines de las incompatibilidades, Rodríguez Lozano señala como objetivos primordiales los siguientes:

- Garantizar el cumplimiento de la división de poderes;
- Asegurar y preservar la independencia y control político que el Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo; y
- Evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.¹⁰

Otros autores como Martínez Sospedra¹¹ y Fernández-Miranda¹² señalan también:

⁸ *Idem.*

⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, A. *Incompatibilidades parlamentarias*, *Op. cit.*, pp. 3498 y 3499.

¹⁰ *Cfr.* RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. “Artículo 62”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*, México, 17ª ed., Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, Tomo III, p. 110.

¹¹ Martínez Sospedra, Manuel. *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*. Valencia, España, Cosmos - Facultad de Derecho, 1974, pp. 21 y ss.

¹² FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, A. “Incompatibilidades parlamentarias”, *Op. cit.*, p. 3499.

- Impedir el abuso del mandato por parte del parlamentario con fines de lucro personal;
- Mantener la jerarquía administrativa y salvaguardar la imparcialidad de la administración, separándola de la política;
- Configurar una determinada estructura institucional del poder (gobierno parlamentario o presidencialista.);
- Impedir la pluralidad de ingresos en el ámbito del sector público;
- Imposibilitar la acumulación de cargos y fomentar el reparto del empleo;
- Evitar la confusión del Ejecutivo y Legislativo

A estos agregaríamos todavía:

- Impedir que intereses privados o de grupos influyeran en las decisiones del máximo órgano representativo

Esto hace que coincidamos con Martínez Sospedra en que la incompatibilidad parlamentaria o de los legisladores es una institución inserta en el marco de la división de poderes, que surgió con el fin de mantener una efectiva distinción de los mismos, es decir, evitar que funcionarios públicos integraran las Asambleas, pero que ha evolucionado hasta llegar a ser una institución encaminada a garantizar la independencia del Poder Legislativo, no tanto ante el Ejecutivo, sino ahora frente a los grandes poderes sociales: consorcios financieros, corporaciones industriales privadas, grupos de presión, entre otros. La incompatibilidad, que nace como un medio de defender la independencia del Parlamento en el marco de un sistema de estricta separación de poderes, llega a la situación de freno del poder del gran capitalismo.¹³

III. DIFERENCIAS CON OTRAS FIGURAS

Existen algunas figuras semejantes a la incompatibilidad, sin embargo, cada una presenta rasgos que las diferencian.

Con la inelegibilidad se distingue en que esta se presenta antes de asumir el cargo o ser electo para el mismo, mientras que la incompatibilidad aparece en el ejercicio del mandato. La inelegibilidad, señala Pedroza de la Llave, se refiere a la “falta de calidad o capacidad legal

¹³ Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Op. cit.*, pp. 17 y 18.

para obtener un cargo por elección”;¹⁴ García señala que es “un instituto jurídico cuya principal misión consiste en desposeer con carácter excepcional y extraordinario, a ciertos sujetos de un derecho de sufragio pasivo que, por lo demás, permanece inalterado para el resto de los supuestos localizados al margen de la disposición”.¹⁵

Así pues, son inelegibles aquellos que no cumplan con los requisitos establecidos por el ordenamiento positivo para ser legislador (en México son los artículos 55 y 58 constitucionales). Mientras que son incompatibles aquellos que siendo elegibles cuentan con un empleo o comisión que no es afín a su función de legislador.

Con la incapacidad se diferencia en que esta es una carencia de aptitud física o legal para ejercer un cargo, mientras que la incompatibilidad se refiere a la prohibición de ejercicio de un cargo por poseer otro.

La incapacidad puede ser confundida con la inelegibilidad, sin embargo como señala García, presenta rasgos que la diferencian con aquella, pues mientras la inelegibilidad consiste en la supresión del derecho al sufragio pasivo para ciertas categorías de sujetos, la incapacidad presupone la existencia de dicho derecho e incide sobre el ejercicio que de él pretenda hacerse, impidiéndolo, más no eliminándolo.¹⁶

La incompatibilidad se distingue con la inhabilidad en que esta atiene a la falta de idoneidad legal para desempeñar el cargo, la cual sobreviene como sanción a una conducta ilícita mediante un procedimiento jurisdiccional, por ejemplo, de responsabilidad. Respecto a esto, Fernández Ruiz considera a la inhabilidad como la ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo del legislador, la que puede deberse a enfermedad o al castigo; si el castigo se impone antes —señala el doctor Fernández— sería inelegible, pero si se impone después, por ejemplo, como resultado de declaración de procedencia o juicio político, deviene inhabilidad.¹⁷

IV. INCOMPATIBILIDADES EN MÉXICO

México ha adoptado esta institución estableciendo algunos impedimentos, de esta manera encontramos que por disposición del artículo 62 constitucional los diputados y senadores durante su periodo de encargo no podrán desempeñar, sin licencia previa, ninguna otra comisión o

¹⁴ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso General Mexicano. Análisis Sobre su Evolución y Funcionamiento Actual*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 147.

¹⁵ GARCÍA, Eloy. *Op. cit.*, p. 109.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 110 y 111.

¹⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Op. cit.*, p. 263.

empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfruten de sueldo; la infracción a esta disposición trae como sanción la pérdida del carácter de diputado o senador. Este precepto busca impedir la interferencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, garantizando así la autonomía de este frente a aquel.

El artículo 62 constitucional encuentra sus antecedentes en el art. 129 de la Constitución de Cádiz de 1812 que prohibía a los diputados admitir para sí, o solicitar para otro algún empleo de provisión del rey. Posteriormente, la Constitución de 1814 prescribió en el artículo 58 que ningún diputado podía emplearse en el mando de las armas. Después, la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República de 1836 acogió en el artículo 56 fracción II la prohibición para diputados y senadores de admitir para sí, o solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión o empleo alguno de la provisión del gobierno, o algún ascenso que no les tocara por rigurosa escala. Finalmente, en la Constitución de 1857, el artículo 57 estipuló que el cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrutara sueldo, mientras que el art. 58 declaró que no podrían aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión por el que se disfrutara sueldo, sin previa licencia del Congreso; en 1874 se reformó el art. 57 para agregar también a los senadores.¹⁸

De este modo, hallamos que en el ámbito federal los legisladores no pueden ejercer otro cargo o comisión remunerado proveniente de la Federación o de los Estados, sin licencia previa de la Cámara respectiva o en su caso, de la Comisión Permanente (art. 78 fracción VIII constitucional).

Si un legislador solicita licencia cesará en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación pero al concluir esta podrá incorporarse nuevamente a la Cámara. No así si desempeña el cargo o comisión incompatible sin solicitar licencia pues perderá el carácter de diputado o senador.

La Ley Orgánica del Congreso no señala ninguna incompatibilidad adicional, solamente expresa que es facultad del Presidente de la Mesa Directiva hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo (arts. 22 y 67), así como disponer de lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de su función (art. 23)

Sin embargo, consideramos que estas incompatibilidades son suficientes pues existen otras actividades como el ejercicio de la profesión

¹⁸ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados LV Legislatura, Porrúa, 1994, Tomo VII, 382 a 384.

jurídica, la dirigencia de sindicatos, la participación en empresas que prestan servicios remunerados al Estado, entre otras, las cuales pueden vulnerar el desempeño óptimo de la labor legislativa. En el siguiente apartado mencionaremos brevemente cómo está regulada esta institución en otros países.

V. INCOMPATIBILIDADES EN EL DERECHO COMPARADO

En el derecho comparado encontramos algunas semejanzas y diferencias.

En países con régimen de gobierno parlamentario como España, Gran Bretaña, no existe la prohibición a los parlamentarios de formar parte del gobierno, entendiéndose Gabinete, pero se niega a los altos cargos de la Administración del Estado.

En España el artículo 70.1 remite a la ley electoral para que determine las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores, mencionando que comprenderán a los miembros del Tribunal Constitucional, a los altos cargos de la Administración del Estado (con excepción de los miembros del gobierno), al Defensor del Pueblo; a los magistrados, jueces y fiscales en activo; a los militares profesionales y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad en activo; y a los miembros de las Juntas Electorales.

El art. 67.1 de la Constitución española señala que nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de diputado al Congreso. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, por su parte, indica como incompatibles los cargos previstos en su artículo 155.2, que son entre otros, el de presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, así como presidentes y altos cargos de entes públicos, monopolios estatales y empresas de participación pública mayoritaria. De igual forma, es incompatible con el cargo de legislador, cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma (art. 157 Ley Orgánica del Régimen Electoral General), exceptuando solamente aquellas para la mera administración del patrimonio y las actividades privadas que, no estando relacionadas con las Administraciones públicas, empresas o entidades públicas, sean autorizadas por la Cámara respectiva, previa petición expresa de los interesados (art. 159.3 de la mencionada ley).¹⁹

¹⁹ Cfr: Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis. *Derecho Parlamentario*, Barcelona, España, J. M. Bosch Editor, 2000, pp. 72 y 73.

El Reino Unido al tener un régimen parlamentario, los miembros de la Cámara de los Comunes y algunos de la Cámara de los Loes forman parte del gobierno. Aunque para algunos autores el cargo de miembro del Parlamento (MP) es un cargo exigente, pues además del trabajo legislativo y de toda índole que realiza dentro del Parlamento, éste tiene una serie de actividades ineludibles, tales como ser el representante de los intereses de su distrito y mantener una estrecha comunicación con ellos.²⁰

En Francia el cargo de diputado o senador es incompatible con las funciones públicas electivas nacionales (presidente de la República, diputado y senador al mismo tiempo, u otros mandatos electorales), con las electivas europeas y locales; asimismo no es compatible con los cargos no electivos (miembros del gobierno, integrante del Consejo Constitucional, del Consejo Económico, etc.) salvo ciertas excepciones. También está prohibido formar parte de la dirección de una empresa vinculada con el Estado, y no se puede ejercer la profesión de abogado, o se hace con ciertas restricciones.²¹

En Italia se prohíbe la acumulación del cargo de diputado y senador al mismo tiempo, el de miembro del Parlamento y de la Corte Constitucional o del Consejo Superior de la Magistratura; entre el cargo de senador vitalicio y presidente de la República o de juez constitucional (en cuyo caso produce la suspensión como senador vitalicio). También se encuentran dentro de las incompatibilidades los cargos públicos o privados de designación gubernativa, las funciones directivas de relevancia particular adjuntas a los entes subsidiados por el Estado y que por su cuenta gestionen servicios, o bien, actividades financieras, la consulta legal o económica adjunta a empresas que tengan litigios de orden económico-financiero con el Estado.²² La pertenencia al Consejo nacional de la Economía y del Trabajo, o a la Corte Constitucional también es causa de incompatibilidad.²³

En Estados Unidos señala la Constitución en el artículo I, Sección 6, número 2, que a ningún senador ni representante se le nombrará, durante

²⁰ Cfr. FRAGA IRIBARNE, Manuel. *El parlamento británico, desde la "Parlament Act" de 1911*, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 96.

²¹ Cfr. AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*, Paris, Francia, Montchrestien, 1988, pp. 32 a 38; *Connaissance de L'Assemblée. Le Statut du Député*, prefacio de Laurent Fabius, Paris, Francia, Económica, 1989, (Collection Connaissance de l'Assemblée, 1), pp. 48-53.

²² Cfr. TOSI, Silvano. *Derecho parlamentario*. México, Porrúa, LVI Legislatura Cámara de Diputados, 1996, p. 53.

²³ Cfr. LONGI, Vincenzo. *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, Italia, 4ª ed., Dott A. Giuffrè Editore, 1991, pp. 65 y 66.

el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, o que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo. Asimismo, ordena que ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos pueda formar parte de las Cámaras mientras continúe en funciones. Observamos que en estas incompatibilidades no se incluyeron algunos cargos como el de contratista del gobierno.²⁴

En Argentina el artículo 72 constitucional establece que ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Ejecutivo sin previo consentimiento de la Cámara, excepto los empleos de escala. Asimismo se prohíbe desempeñar simultáneamente el cargo de gobernador y el de congresistas de la misma provincia.²⁵

En Bolivia los senadores y diputados no podrán ejercer ningún cargo dependiente del Poder Ejecutivo o Judicial, excepto al ser elegidos presidente o vicepresidente de la República, ministro de Estado, agente diplomático o prefecto de departamento, en cuyo caso quedarán suspendidos de sus funciones legislativas en tanto desempeñen aquellos cargos (art. 49 constitucional). Asimismo, se prohíbe ejercer al mismo tiempo el cargo de diputado y senador, o de éste u otro de dos o más Departamentos, por lo que cuando un ciudadano sea elegido diputado y senador tendrá que escoger el mandato que él prefiera, y en el caso de ser electo por dos o más Departamentos, será por el Distrito que él escoja (art. 56 constitucional).²⁶ Y el diputado o senador que se postule para concejal o munícipe perderá su mandato parlamentario desde el momento en que jure su cargo del gobierno municipal.²⁷

En Chile el artículo 55 constitucional establece como incompatibles los cargos de diputado y senador entre sí, y con todo empleo o retribución con Fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado en las que el Fisco tenga participación por aportación de capital, inclusive si fueran cargos *ad honorem*. Asimismo se establece que los diputados y senadores por el simple hecho de ser proclamados como electos por el

²⁴ Para profundizar puede verse: BIDEGAIN, Carlos María. *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1950, pp. 61 a 65.

²⁵ Cfr. THIBAUT, Bernhard. "Incompatibilidades", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 698 a 707.

²⁶ Cfr. "Compatibilidad e incompatibilidad de cargos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales", *Base de Datos Políticos de las Américas. (1998)* [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/cargos.html>. 5 de septiembre 2003.

²⁷ Cfr. THIBAUT, Bernhard. "Incompatibilidades", *Op. cit.*, p. 702.

Tribunal Calificador cesarán en sus funciones incompatibles que desempeñen, y en los casos establecidos por la Constitución, tendrán que optar entre dicho cargo y el incompatible durante los 15 días siguientes, bajo pena de perder su calidad de representante. También el artículo 56 constitucional prohíbe a los diputados y senadores el nombramiento de los cargos referidos desde su proclamación o incorporación como representante y hasta seis meses después de concluido su mandato; exceptuándose para los casos de guerra exterior o para los cargos de presidente de la República, ministro o agente diplomático.

En Colombia, el artículo 180 constitucional establece que los congresistas no podrán desempeñar empleo o cargo público o privado; tampoco podrán realizar gestiones en nombre propio o ajeno, ante entidades públicas o personas que administren tributos, ni celebrar con ellas contrato alguno; de igual forma, no podrán celebrar contratos o realizar gestiones con personas de derecho privado que manejen fondos de derecho público o sean contratistas del Estado. El funcionario público que actúe en contravención a dicho artículo y nombre a un congresista para el empleo o cargo, celebre contrato con él o acepte la gestión, incurrirá en causal de mala conducta. El artículo 181 constitucional prescribe que dichas incompatibilidades tendrán vigencia durante el mandato constitucional, y en caso de renuncia se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación. Cuando un congresista tenga situaciones de carácter moral o económico que lo inhiba para participar en el trámite de algún asunto sometido a su consideración, tendrá que ponerlo en conocimiento de la respectiva Cámara (art. 180 constitucional).

En Costa Rica el cargo de diputado es incompatible con cualquier otro de elección popular, además ningún diputado puede aceptar cargo o empleo de los otros poderes o de las instituciones autónomas, excepto cuando se trate de Ministro de gobierno, en cuyo caso se reincorporará a su cargo de representante al cesar en sus funciones; tampoco podrá celebrar contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de los bienes públicos que implique privilegio alguno, tampoco podrá intervenir como director, administrativo o gerente en empresas que contraten con el Estado (arts. 111 y 112 constitucionales). Sin embargo, sí se permite a los diputados participar en instituciones de beneficencia pública o de educación superior.

En Panamá se prohíbe todo empleo público remunerado, salvo el caso de ciertos funcionarios públicos (que producirán una separación transitoria); el ejercicio de la docencia sí es compatible con el cargo de legislador. Tampoco pueden celebrar contratos o realizar gestiones con organismos del Estado o empresas vinculadas a él, salvo en ciertos casos (arts. 150 y 152 constitucionales).

En Paraguay se permite la elección como legisladores de ciertos funcionarios o empleados a sueldo del Estado o de los municipios, pero éstos no podrán realizar funciones legislativas en tanto subsista la designación para esos cargos; ningún senador o diputado podrá formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona (art. 196 constitucional).

En Perú resulta interesante lo que establece el artículo 92 constitucional: “La función de congresista es de tiempo completo; le ésta prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.” También se manifiesta incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado; de la misma forma, con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos, administran rentas públicas, prestan servicios públicos, o en empresas del sistema crediticio financiero.

En Uruguay en caso de ser electo diputado y senador al mismo tiempo tendrá que optar por uno u otro cargo; tampoco pueden ejercer empleo de cualquier órgano público; la prohibición durará hasta un año después de concluido el mandato de los diputados y senadores, salvo autorización expresa de la Cámara (arts. 101, 122 y 125 constitucionales).

Suiza es un caso especial, puesto que tiene régimen de gobierno directorial o de Asamblea; la máxima autoridad es la Asamblea Federal, la cual se compone de dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados; el poder ejecutivo es ejercido por el Consejo Federal, órgano colegiado integrado por 7 miembros elegidos por la Asamblea Federal; mientras el Tribunal Federal es la autoridad judicial suprema, cuyos miembros también son elegidos por la Asamblea. El artículo 144 de la Constitución señala como incompatible la función de miembro del Consejo Nacional, del Consejo de Estados, del Consejo Federal o de Juez de Tribunal Federal; el artículo 14 de la Ley sobre la Asamblea Federal añade como incompatible los jueces de los tribunales federales, los miembros del personal de la administración federal, de los servicios del Parlamento y de los tribunales federales, salvo disposición en contrario de leyes especiales; los miembros de las fuerzas armadas; directivos de organizaciones o personas de derecho público o privado externos a la administración que tengan inversiones en obras administrativas, donde la Confederación ocupe un lugar preponderante; entre otros.²⁸

²⁸ Cfr. “Constitución Federal de la Constitución del 18 de abril de 1999”, *Página electrónica de las autoridades federales de la Confederación Suiza*, <http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c101ESP.pdf> (consulta-

En Suiza no hay impedimento para ser miembro del Consejo Nacional y ejercer su profesión privada, sin embargo, el artículo 11 de la Ley sobre la Asamblea Federal establece la obligación de declarar por escrito sus actividades profesionales, las funciones en órganos de dirección, supervisión de sociedades, establecimientos o fundaciones nacionales o extranjeras, de derecho público o privado; las funciones permanentes de dirección o de consejo que ejerza por cuenta de grupos de interés suizos o extranjeros; las funciones o comisiones que desempeñe en otros órganos de la confederación; de igual forma, el art. 161 constitucional ordena a los miembros de la Asamblea, hacer público los vínculos que tengan con grupos de presión.

Como podemos observar, muchos países han contemplado otros puestos como incompatibles, algunos de los cuales podríamos adoptar también en nuestro país.

VI. UNA REFORMA NECESARIA PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

México está en un proceso de consolidación democrática, este proceso surge de la necesidad de democratizar las instituciones políticas. Para algunos este proceso comenzó con la reforma política de 1977 y se ha afianzado con las elecciones del Congreso en 1988, 1994, 1997 y por supuesto, en el 2000 con el arribo a la Presidencia de la República de un partido político distinto al hegemónico; se transita de un régimen autoritario a uno democrático.

Diego Valadés destaca que la idea dominante en torno a la consolidación democrática es la institucionalización de los procesos de poder. Esta institucionalización se manifiesta por la vigencia del Estado de derecho, que incluye órganos de poder responsables y eficaces; por la existencia de libertades públicas adecuadamente garantizadas; por el funcionamiento neutral de la burocracia; por la adopción de reglas que hagan predecible la acción de los órganos del poder; por la autonomía de las sociedades civil, política y económica y de sus respectivos agentes (sindicatos, ONG's, partidos, empresas, etc.) y por la devolución de los poderes a los entes territoriales (estados, municipios).²⁹

do el 26-01-04); "Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) del 13 dicembre 2002 (Stato 14 ottobre 2003)", http://www.admin.ch/ch/i/rs/171_10/index.html (consultado el 26-01-04). Véase también Ferrando Badía, Juan (coord.) *Regímenes Políticos Actuales*, Madrid, España, 3ª ed., Editorial Tecnos, 1995, pp 516 a 523; Aubert, Jean-François. *Traite de Droit Constitutionnel Suisse*. Paris, Éditions Ides Et Calendes, Neuchatel, 1967, Tomo II, pp. 463 a 466.

²⁹ VALADÉS, Diego. *Constitución y democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 80.

Para Santamaría la palabra consolidación tiene que ver con el cambio de régimen, esta se utiliza para caracterizar la tercera etapa que enmarca dicho cambio. De acuerdo con este modelo, el cambio se iniciaría con la crisis del régimen preexistente que da paso a la transición, durante esta, las normas, instituciones y estructuras del antiguo régimen se sustituyen por otro conjunto de normas, instituciones y estructuras ordenadas ahora en función de un nuevo sistema de valores; lo peculiar de este momento es la coexistencia y el solapamiento de principios y reglas de uno u otro régimen en la medida de que ni el antiguo ha sido liquidado del todo ni el nuevo está formalmente establecido. La transición termina con la instauración formal del nuevo régimen. Si el desenlace de la transición consiste en la restauración de una Constitución derogada por la dictadura, entonces lo normal es que inmediatamente después se elija un Parlamento con las previsiones constitucionales; o bien, si la transición conduce a un régimen de nuevo cuño, lo normal será que se elija un Parlamento que elabore la nueva Constitución. La promulgación de esta en el segundo caso, o la elección de la Asamblea en el primero completan el proceso formal de instauración, y por tanto el final de la transición.³⁰

La fase que sigue —agrega Santamaría— cuando el proceso tiene éxito, es la consolidación del nuevo régimen recién instaurado. Por consolidación entendemos el proceso que conduce de ahí a la institucionalización político material del nuevo régimen.³¹ En la institucionalización de la democracia se estructuran las instituciones, se manifiesta un espíritu de pacto democrático y la continuidad de pactos a través de las instituciones.³²

Es así que en nuestro país esta transición se realizó de manera pacífica e institucional, es decir, con la restauración del principio de División de Poderes contenido en la Constitución de 1917, pero continúa en este proceso de reformas a sus instituciones, siendo una de las más importantes la que se refiere al órgano representativo. El Poder Legislativo es sin duda, como manifiesta De la Rúa, el primer componente democrático del nuevo régimen, es aquel que más directamente repre-

³⁰ SANTAMARÍA, Julián, “El Papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 84, abril-junio, 1994, pp. 9 a 25.

³¹ *Idem.*

³² *Cfr.* PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. “El Congreso mexicano en la transición hacia el estado democrático de consenso y el papel de la LVIII Legislatura (2000-2003)”, *Bien común y gobierno*, México, D.F., año 6, núm. 70, septiembre 2000, p. 65.

senta a la nación y aquel en el que se centraliza el ejercicio de la soberanía popular.³³

Es por ello que la consolidación de la democracia demanda un Poder Legislativo eficiente y a la altura de su tiempo.³⁴ Por esta razón, el Poder Legislativo no solo tiene razón de ser en el perfeccionamiento de las leyes o como entidad fiscalizadora y de equilibrio entre los poderes, sino además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, e influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad.³⁵

Para lograr lo anterior, el Poder Legislativo tiene retos que superar, como señala Cervantes Herrera para dignificar su imagen, consolidar su actuación en el Estado y generar credibilidad y confianza hacia el ciudadano.³⁶ Consideramos que para desempeñar su tarea con eficacia requiere profesionalizarse, para lo cual es indispensable redefinir las incompatibilidades de los legisladores.

Algunos autores, asimismo se han manifestado a favor de reformar la institución de la incompatibilidad legislativa. Fernández Ruiz, por ejemplo, considera que debiera determinarse para los legisladores incompatibilidad semejante a la de los jueces, es decir, de desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia como lo señala el artículo 101 constitucional.³⁷ Coincidimos plenamente con el doctor Fernández, pues el legislador debe dedicarse exclusivamente a su encargo de representante popular.

Ante la presencia de un conflicto de intereses, donde los diputados o senadores legislan para favorecer intereses particulares contraviniendo el interés general, se deben adoptar medidas contundentes como el impedir cualquier interferencia que distraiga al legislador de su función de representante social.

Algunos legisladores también han presentado iniciativas para regular las incompatibilidades parlamentarias, tal es el caso del Diputado Luis

³³ Cfr. RUA, Fernando de la. "El Parlamento, garantía de la democracia", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, p. 174.

³⁴ VALENCIA CARMONA, Salvador. "El Legislativo en la actualidad", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, p. 11.

³⁵ Cfr. CERVANTES HERRERA, José. "El Poder Legislativo y la Democracia; Los retos actuales", *Investigaciones Jurídicas*, México, Universidad de Guanajuato, 1998, pp. 45 a 51.

³⁶ *Ibidem*, p. 49 a 50.

³⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.*, pp. 264 y 265.

Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, que el 10 de julio de 2002 sometió a consideración de la Cámara de Diputados la “Iniciativa de Decreto que expide la Ley Federal de Ética Parlamentaria”, en la cual se definen como incompatibles con los cargos de diputado y senador, las siguientes actividades:

- 1) desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, del distrito federal, de municipios o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia;
- 2) titularidad, por sí o junto con su cónyuge e hijos dependientes y personas tuteladas, en participaciones superiores a un diez por ciento en sociedades o empresas que tengan conciertos o contratos, de cualquier naturaleza, con el sector público estatal;
- 3) contratista o fiador de obras, servicios, suministros o asistencias de carácter público o que impliquen cualquier relación de naturaleza contractual, prestacional, de concierto o convenio que se remunere con fondos o avales de la federación, así como formar parte de los órganos de dirección, gestión, representación o asesoramiento de empresas o sociedades mercantiles que se dediquen a dichas actividades;
- 4) dirigir, administrar, patrocinar, representar o prestar servicios, remunerados o no, a personas físicas o morales que gestionen o exploten concesiones o contratos del estado, o sean sus contratistas o proveedores;
- 5) ejercer profesión remunerada;
- 6) abogado, apoderado, representante, patrocinador, asesor, árbitros o peritos de particulares en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del estado tenga la condición de parte. Previniéndose que la infracción de esas incompatibilidades será sancionada con la pérdida del respectivo cargo de legislador.³⁸

También el Senador Fidel Herrera Beltrán, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó el 13 de agosto de 2003 a la Comisión Permanente una “Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. En esta señala que perderá el carácter de Diputado

³⁸ Cfr. Gaceta Parlamentaria disponible en su versión electrónica http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/29/Iniciativa_Dip_Barbosa_Etica.html

o Senador aquél que durante su ejercicio gestione o celebre contratos de obras, suministros, enajenaciones o servicios con el Estado, gobiernos de las Entidades Federativas, o Municipales y sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, cualquiera que fuere la profesión que ejerza; el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el fisco federal y en general contra la Administración Pública Federal, que implicare una contraprestación patrimonial de cualquier naturaleza; los que representen o gestionen licencias, permisos, concesiones de carácter administrativo o servicios públicos que le corresponda prestar al Estado; el que ofrezca y gestione para terceros empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza; el que ejerza su profesión, cualquiera que esta sea, en negocios o asuntos públicos o el que, aprovechando su intervención como legislador en el nombramiento de cualquier servidor público, ejerza tráfico de influencia con ese motivo. Y determina dicha iniciativa que la pérdida del carácter de Diputado o Senador se dará cuando actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, por medio de una sociedad mercantil o de personas de la que forme parte.³⁹

De la misma forma podría incluirse dentro de las incompatibilidades la prohibición de formar parte de la dirigencia de sindicatos u otras organizaciones sociales, porque si bien se consideran representantes de estos grupos, también lo son de aquellos que no forman parte de los mismos, es decir, son representantes de la Nación y deben hacer prevalecer el interés general sobre cualquier otro interés particular o de grupo. Considero que si se estableciera esta incompatibilidad habría buenos resultados, porque además de acabar con el corporativismo, se impedirían los malos manejos de los dirigentes sindicales que, bajo la protección de la inmunidad parlamentaria, realizan toda clase de actos ilícitos.

VII. CONCLUSIONES

El concepto de incompatibilidad parlamentaria ha evolucionado de una institución protectora de la autonomía del Poder Legislativo frente al Monarca, a una garante de la independencia de la institución representativa frente a los mezquinos intereses privados o de ciertos grupos.

³⁹ Véase también en la página electrónica del Senado: http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/51/5_iniciativas/Iniciativa_Herrera_reformas_62.html

Entre las incompatibilidades que se regulan en el derecho comparado están los directivos de empresas, consultores, abogados, etcétera y las prohibiciones se extienden en algunos casos a sus familiares.

En México tenemos que adoptar algunos de estos ejemplos como la prohibición absoluta de desempeñar otro cargo o empleo remunerado; establecer el requisito de solicitar permiso a la Cámara par realizar determinadas actividades y; para evitar cualquier conflicto de intereses, obligar a los legisladores a declarar acerca de las propiedades y participaciones en empresas vinculadas con el Estado.

También sería interesante retomar la prohibición a los legisladores de solicitar empleo o cargos para otros, como se realizaba en alguna etapa de nuestra historia. Y como señalamos, es indispensable incluir dentro de las incompatibilidades parlamentarias, la dirección de sindicatos, grupos o asociaciones políticas.

Sería trascendental tener legisladores de tiempo completo, gente preparada, responsable, con alto sentido de servicio y búsqueda del bien común. Por el bien de la Patria, podemos y tenemos que hacerlo.

VIII. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. *Derecho Parlamentario*, Barcelona, España, J. M. Bosch Editor, 2000.

AUBERT, Jean-François. *Traite de Droit Constitutionnel Suisse*. Paris, Éditions Ides Et Calendes, Neuchatel, 1967, Tomo II, pp. 463 a 466.

AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*, Paris, Francia, Montchrestien, 1988.

BADENI, Gregorio. “Inelegibilidad e Incompatibilidad Parlamentarias”, *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina, Tomo XLVII, núm. 1, mayo, 1987.

BIDEGAIN, Carlos María. *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1950.

CERVANTES HERRERA, José. “El Poder Legislativo y la Democracia; Los retos actuales”, *Investigaciones Jurídicas*, México, Universidad de Guanajuato, 1998.

“Compatibilidad e incompatibilidad de cargos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales”, *Base de Datos Políticos de las Américas. (1998)* [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/cargos.html>. 5 de septiembre 2003.

Connaissance de L'Assemblée. *Le Statut du Député*, prefacio de Laurent Fabius, Paris, Francia, Économica, 1989, (Collection Connaissance de l'Assemblée, 1).

Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados LV Legislatura, Porrúa, 1994, Tomo VII, 382 a 384.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*, México, Porrúa - UNAM, 2003.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, A. “Incompatibilidades parlamentarias”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, España, Civitas, 1995, vol. II.

FERRANDO BADÍA, Juan (coord.) *Regímenes Políticos Actuales*, Madrid, España, 3ª ed., Editorial Tecnos, 1995.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. *El parlamento británico; Desde la “Parlament Act” de 1911*, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1960.

GARCÍA, Eloy. “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, *Sistema; Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, España, núm. 118-119, marzo de 1994.

LONGI, Vincenzo. *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, Italia, 4ª ed. Dott A. Giuffrè Editore, 1991.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*. Valencia, España, Cosmos - Facultad de Derecho, 1974.

Página de internet del Senado: http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/51/5_iniciativas/Iniciativa_Herrera_reformas_62.html

http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/29/Iniciativa_Dip_Barbosa_Etica.html

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. “El Congreso mexicano en la transición hacia el estado democrático de consenso y el papel de la LVIII Legislatura (2000-2003)”, *Bien común y gobierno*, México, año 6, núm. 70, septiembre 2000.

———, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. “Artículo 62”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*, México, 17ª ed., Editorial Porrúa – UNAM, 2003, Tomo III.

RÚA, Fernando de la. “El Parlamento, garantía de la democracia”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.

SANTAMARÍA, Julián, “El Papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 84, abril-junio, 1994.

THIBAUT, Bernhard. “Incompatibilidades”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

TOSI, Silvano. *Derecho parlamentario*. México, Porrúa, LVI Legislatura Cámara de Diputados, 1996.

VALADÉS, Diego. *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000.

VALENCIA CARMONA, Salvador. “El Legislativo en la actualidad”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.