

Artículo 62

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 62 de la Constitución de 1917, tuvo como objetivo el señalar la exclusividad en el desempeño de los oficios de diputados y senadores. Un primer antecedente en esa materia lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812. En aquella ocasión, su artículo 129, estipuló que durante el tiempo que un individuo desempeñara una diputación no podría admitir otro empleo alguno de provisión del rey, ni aun ascenso en su carrera.¹ Si bien este texto fue elaborado aún en un marco monárquico de gobierno, su antecedente sirvió para los textos jurídicos posteriores. La Constitución de Apatzingán de 1814, por ejemplo, contempló que ningún ciudadano podría excusarse del encargo de diputado. Y mientras lo ejerciera no podría emplearse en el mando de armas.²

Más claro aún fue la tercera ley, fracción segunda, artículo 56, de las Leyes Constitucionales de 1836. En dicho artículo se ordenó que los diputados y senadores no podrían “admitir para sí ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de la provisión del gobierno ni un ascenso que no les toque por rigurosa escala”.³ Cuando en 1840 se elaboró el Proyecto de Reforma de dichas leyes constitucionales, en su artículo 71 sólo se señaló que los diputados y senadores no podrían “funcionar en ningún otro encargo o empleo público”.⁴

¹Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

²“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

³Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁴Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo,

62

Sumario Artículo 62

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores	737
Texto constitucional vigente.	740
Comentario	
María del Pilar Hernández	
Marco teórico conceptual.	741
Diferenciación en relación con la incapacidad	742
Diferenciación en relación con la inhabilidad	743
Diferenciación en relación con la inelegibilidad	743
Reconstrucción histórica.	744
Análisis exegético.	745
Derecho comparado	747
Derecho internacional	750
Bibliografía	752
Trayectoria constitucional	753

Como puede constatarse por los antecedentes señalados, desde la década de 1810, ya se había contemplado esta exclusividad de los miembros del Congreso para con sus oficios políticos. En 1842, el artículo 90 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República, estipuló de forma mucho más clara esta exclusividad al señalar que diputados y senadores no podrían obtener, sin permiso de su Cámara respectiva, ningún empleo, comisión, ascenso ni pensión de provisión del gobierno, si no les tocara por “escala rigurosa establecida por la ley”.⁵ En caso de que dicha Cámara proporcionara el permiso, el interesado debería cesar inmediatamente de sus funciones.

En la fracción II del mismo artículo se precisó, además, que dichos individuos no podrían funcionar en ningún otro encargo ni empleo público. Ese mismo año, el segundo Proyecto de Constitución sumó nuevos aspectos sobre el tema, en su artículo 41, consideró, por ejemplo, que ningún diputado ni senador podría renunciar su encargo sino por causa justa calificada por el Congreso, ni ser destituido salvo en el caso de que perdiera la cualidad de ciudadano o faltara tres meses seguidos a las sesiones sin licencia. Asimismo, se ordenó que durante su labor como diputado o senador no podría obtener del gobierno ninguna condecoración, empleo o “cualquiera gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala”.⁶

Para la década de 1850 nuevos textos retomaron las estipulaciones en torno al oficio de los diputados y senadores. El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856, por ejemplo, dedicó dos artículos para normar sobre esto. En el artículo 57 señaló que el cargo de diputado era incompatible con el ejercicio de cualquiera otro destino o comisión de la Unión en que se disfrutara de sueldo. Por su parte, el artículo 58 estipuló que los diputados propietarios, “desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo”, no podrían aceptar, sin licencia del Congreso, ningún empleo o nombramiento del Ejecutivo por el que se recibiera un sueldo. Mismo señalamiento valdría para los diputados suplentes que estuvieran en ejercicio de sus funciones.⁷

Cuando un año más tarde se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana se retomaron ambos artículos y se integraron a la misma sin ningún cambio, y así se conservaron por varios años más hasta que en 1874 se realizaron reformas a ambos artículos. No obstante, dicha reforma no hizo sino señalar que dichos lineamientos eran también para los senadores.⁸ Nuevos cambios no se sumaron sino en el proyecto de Constitución Política de Venustiano Carranza en 1916. En esa ocasión los

1840, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml.

⁵Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf.

⁶Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml.

⁷Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml.

⁸*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 937.

mismos puntos fueron retomados y condensados con varios otros que se habían considerado en la década de 1840. Además, todo ello fue colocado como parte del artículo 62 que quedó de la siguiente manera:

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dura la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.⁹

Este texto rearmado en el proyecto de 1916 fue el que pasó de manera íntegra a formar parte del mismo artículo un año más tarde al promulgarse la Constitución de 1917.

⁹*Idem.*

Artículo 62

Texto constitucional vigente

- 3º *Artículo 62.* Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.¹⁰

¹⁰Artículo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

Artículo 62

Comentario por **María del Pilar Hernández**

Marco teórico conceptual

62

El contenido fundamental del precepto se endereza a la determinación de la incompatibilidad que, en tanto situación subjetiva comprendida en el estatuto de los legisladores, afecta a los servidores públicos de origen democrático electivo, en concreto a los diputados y senadores. Cabe señalar que determinamos como estatuto de los legisladores, el conjunto de derechos, deberes y prerrogativas propias de la función electiva representativa, que tienen como finalidad afirmar la dignidad, la capacidad y la independencia del representante del pueblo con relación al desempeño de su cargo y a su posición frente a las demás autoridades y órganos, y que se integra con el bloque constitucional que determina las condiciones de elegibilidad; el sistema de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades; las causales de cesación en el cargo; las inviolabilidades e inmunidades parlamentarias, así como la remuneración de sus labores.

Al hilo discursivo entendemos por incompatibilidad la regla que prohíbe a un miembro del órgano legislativo (llámese parlamento, congreso, asamblea o legislatura) el ejercicio simultáneo de ciertas funciones ya sea en el ámbito de poder público, o bien en el ámbito del libre ejercicio de las profesiones. Doctrinalmente este tipo de incompatibilidades, adjetivadas como parlamentarias (régmenes europeos), congresionales (régimen norteamericano), legislativas (México), derivan su origen del orden constitucional (Martínez Sospedra, 1974) y, eventualmente, de aquellas de naturaleza administrativa (Bielsa, 1960) o, en su caso, electoral (Tosi, 1996: 51).

Cualquiera que sea el ámbito de explicación del derecho público, subyace como *telos* de la incompatibilidad el funcionar en el marco de la división de poderes como institución de salvaguarda de su efectiva distinción y, en su evolución dentro de los regímenes constitucionales, garantía de independencia del parlamento tanto del Poder Ejecutivo, frente al gobierno, como “frente a los grandes poderes sociales ocultos en las modernas sociedades industriales: los grandes consorcios financieros y las corporaciones industriales privadas” (Martínez Sospedra, 1974: 17).

Dentro de la doctrina parlamentaria es recurrente la diferenciación entre la incompatibilidad y figuras afines, tales como la incapacidad, la inhabilidad, la inelegibilidad, las cuales se concretan dependiendo del momento en el que se presenten, la forma en que operan y los efectos que comportan. En principio debemos sentar que la incompatibilidad conlleva la posibilidad de ser electo y supone indefectiblemente la previa existencia de la capacidad. En lo que procede a su concreción en el tiempo, deviene

con la adquisición de la condición de legislador; su característica distintiva, en cuanto a su forma de operar y a sus efectos, es que implica siempre la capacidad de optar entre el empleo declarado incompatible y el mandato parlamentario. La concreción de la incompatibilidad supone:

- a) Prohibición expresa, de orden constitucional, del ejercicio simultáneo del mandato parlamentario con la ocupación de cargos públicos o privados (sobrevinir el cargo de secretario o subsecretario o mantener la titularidad de un despacho jurídico), o la aceptación de ciertas gracias (condecoraciones, títulos nobiliarios); y,
- b) La obligación de optar entre el cargo electivo y el de designación, acto que pone de relieve la contradicción entre la libertad de optar y la prohibición constitucional.

La doctrina señala como otras finalidades del régimen de incompatibilidades:

1. La defensa y garantía del interés del parlamento en la actuación de sus miembros;
2. La dedicación de los parlamentarios/legisladores al cargo electivo y sus exigencias;
3. La buena administración de la moral legislativa;
4. El impedir que se ejerza influencia en distintos ámbitos de desempeño y respetar, así, la autonomía entre órganos del Estado (división horizontal) y entre el parlamento/Congreso general, las entidades federativas y las municipalidades (división vertical o federativa); y,
5. La independencia e imparcialidad de los parlamentarios/legisladores.

Sobra subrayar que la incompatibilidad se encamina puntualmente al ámbito de lo material y funcional de simultaneidad entre la función pública o privada y el mandato representativo, sin dejar de reconocer que proyecta una manifestación subjetiva respecto de la incompatibilidad de intereses (sobre todo ante la eventual colisión entre intereses públicos o privados con aquellos que se derivan de la función parlamentaria). *Contrario sensu*, la incapacidad, la inhabilidad y la inelegibilidad se enderezan hacia la situación subjetiva de quien se ha de postular a un cargo electivo y precede en el tiempo al mismo. La comparación jurídica nos muestra que las ocupaciones que no entran en el régimen de incompatibilidades son aquéllas de las docentes y las prestadas a instituciones de beneficencia.

Diferenciación en relación con la incapacidad

La incapacidad alude a la condición sustantiva del sujeto a ejercer el cargo de legislador (parlamentario, congresista, asambleísta), que anula la posibilidad de acceder al ejercicio de la función legislativa, *i.e.*, existe un impedimento jurídico al ejercicio del mandato. Las causales de incapacidad por cuestiones cognitivas es la prevista en la fracción IV del artículo 38 por vagancia o ebriedad consuetudinaria. No obviamos la previsión de las causales en los diversos artículos 55 y 58, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aluden a “incapacidades”, ya que desde nuestra consideración no son tales sino, *stricto sensu*, causales de inelegibilidad o,

en su caso de inhabilidad. El artículo 55 fracción VI, remitía a casos de incapacidades previstos en el artículo 59, que a su vez, preveía la no reelección consecutiva; con la reforma electoral de 10 de febrero de 2014, tales causales no existen.

Diferenciación en relación con la inhabilidad

Se predica en relación con la prohibición para ser electo parlamentario, su finalidad es preservar la integridad del proceso electoral, el contenido en la contienda política y la igualdad entre los competidores en una elección, actos que trascienden no solamente lo legítimo sino lo imperioso. Podríamos asentar que la inhabilidad se determina en razón de la situación subjetiva en la que transitoriamente se encuentra quien aspira al cargo electivo parlamentario, es importante señalar que la inhabilidad afecta incluso cuando se satisfagan los requisitos de elegibilidad, sin embargo suelen confundirse. Dentro del régimen constitucional mexicano son causas de inhabilidad las contenidas en las fracciones IV, V y VI de los artículos 55 y 58 de la propia Constitución federal, implican que en cuanto se cumpla la exigencia temporal de la separación del cargo, que supone la situación de ventaja electiva, la inhabilidad transmuta a elegibilidad.

Mediante decreto de reformas de 2 de febrero de 2014, se incrementaron los sujetos que se encuentran en situación de inhabilidad, incluyéndose a los titulares de los órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal —habrán de separarse definitivamente 90 días antes del día de la elección—, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, ninguno salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva —deberán de separarse definitivamente tres años antes del día de la elección—. Tratándose de secretarios del gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México (decreto de reformas de 29 de enero de 2016), no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.

Diferenciación en relación con la inelegibilidad

Esta figura regulada más en el ámbito del derecho electoral, se concreta en la situación subjetiva en la que se encuentra el candidato al ejercicio de la función parlamentaria de no poder acceder a ella, en razón de no satisfacer una serie de requisitos constitucionales y legales que se orientan, esencialmente a la exigencia de requisitos propios de la ciudadanía (capacidad electoral), como sustrato propio de los derechos político-

electorales, así como la edad y la residencia. Según Silvano Tosi “El concepto de inelegibilidad concierne [...] a un impedimento jurídico que se aplica a sujetos pasivos de la relación electoral” (Tosi, 1996: 52).

En el orden jurídico mexicano los requisitos de elegibilidad se prevén en los artículos 38, 55 (diputados) y 58 (senadores) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es importante señalar que cualquier hipótesis de incompatibilidad se concreta en el momento en que el parlamentario/legislador es declarado válidamente electo y se le ha hecho entrega de la constancia (artículo 60 de la CPEUM). Verificado el supuesto, surten sus efectos las previsiones contenidas en el propio artículo en comento, en relación con los artículos 51 y 57 de la misma CPEUM, respecto de la licencia y la consecuente suplencia. Hacemos notar aquí la ingente necesidad de revisar tema tan trascendente como lo es el régimen de licencias parlamentarias, que ha sido causa, hasta ahora, de eventuales evasiones legislativas al régimen de incompatibilidades.

Vale señalar que el bloque constitucional de incompatibilidades se complementa con lo dispuesto en el artículo 22, Base Primera, fracción II, respecto de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En lo referente al marco constitucional que sirve de base a las entidades federativas, en materia de incompatibilidades en general, y del régimen aplicable a los legisladores locales, en particular, es omiso en el artículo 116 de la CPEUM.

Se deduce de lo antes asentado, en el caso del sistema jurídico mexicano aún no se ha transitado hacia la depuración constitucional de un régimen de incompatibilidades no solamente públicas, sino, sobre todo privadas, tarea pendiente en aras de la colisión o conflicto de intereses que es evidente en estos casos. A partir de 2007 se prevé una causal plena de inelegibilidad, artículo 55, fracción V, párrafo tercero, que prescribe que tratándose de los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México (reforma de compatibilización de 29 de enero de 2016) no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Reconstrucción histórica

Los orígenes inmediatos de la incompatibilidad contenida, por primera vez en el constitucionalismo patrio, en el artículo 129 de la Constitución gaditana de 1812, son la Constitución norteamericana de 1787 y, posteriormente, la Declaración Francesa del Hombre y el Ciudadano, culminando en la Constitución, también francesa, de 1791. De forma puntual tal precepto prescribe no solamente la temporalidad sino, además, la prohibición de recibir, de forma coetánea, dos estipendios del erario público por concepto de empleo, al caso, de los diputados (el presupuesto de las Cortes) y de “provisión del rey”, evitando de vía la incompatibilidad, el trastocamiento del principio de división de poderes.

La Tercera de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, artículo 56, fracción II, así como el diverso 71, fracción III, del Proyecto de Reformas a tales leyes,

de 30 de junio de 1840, dispusieron en el mismo sentido la incompatibilidad para diputados y senadores. Es por primera vez que en el artículo 90 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, se asienta que los diputados o senadores no pueden, sin obtener permiso de su cámara respectiva, empleo, cargo o comisión, ascenso ni pensión reprovición del gobierno, si no es que le toque por su escala rigurosa, establecida por la ley; y una prescripción por demás importante, dado que concreta lo expuesto en el marco teórico, la licencia así concedida surte los efectos de cesar al legislador en el ejercicio de sus funciones electivas.

Bajo el mismo tenor el artículo 41 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842, dispuso tanto la competencia del Congreso tratándose de licencias por desempeño de diputados, senadores, de empleos en comisión por el gobierno, concretado este supuesto generaba como consecuencia la suspensión en las funciones legislativas, más aún, la última parte del precepto contenía una incompatibilidad genérica al asentar: “Tampoco pueden funcionar en ningún otro empleo público”. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana en su artículo 75 de 12 de junio de 1843, dispusieron la misma incompatibilidad, casi en iguales términos.

Resulta importante la prescripción contenida en los artículos 57 y 58 (referentes a los diputados) del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 16 de junio de 1856, ya que, en razón de la temporalidad de la incompatibilidad, establece que se concretará “desde el día de su elección hasta el día que concluya su encargo”. Por lo que hace a la autorización del Congreso, y el no desempeño de destino o comisión en la Unión en donde se goce de sueldo, se mantiene invariable, de igual forma se refiere a los artículos 57 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. Con variaciones mínimas en la expresión prescriptiva, el artículo 58, vía reforma de 13 de noviembre de 1974, y el artículo 62 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, mantuvieron el texto.

Análisis exegético

El precepto se encuentra relacionado tanto con la suplencia, como con la pérdida del cargo y la determinación de las consecuentes responsabilidades. Dicho precepto no había sido objeto de modificación formal o interpretación constitucionales, es hasta el año 2016 en el marco de la gran reforma constitucional que, en virtud el decreto de 26 de enero de tal año, se dispone erigir al entonces Distrito Federal en la Ciudad de México, dotándola de la naturaleza jurídica de “entidad federativa” reconociéndose así, las añejas reivindicaciones de sus habitantes como ciudadanos plenos y, a sus órganos de gobierno con plena potestad para dictar, incluso, su propia Constitución.

La reforma de 2016, deja intacto el texto constitucional, salvo en la parte de lo atingente a “entidades federativas”, inclusiva de este ámbito que denota la incompatibilidad de los cargos electivos con cualesquier cargo o comisión en la Ciudad de México. Consecuentemente le es aplicable tanto la norma constitucional en el caso de los

legisladores, como uno de los principios fundamentales del derecho público que es, a saber: “lo que no está expresamente prohibido, se entiende permitido”, esto es así por lo que hace al régimen de incompatibilidades, las incapacidades, las inhabilidades o las inelegibilidades.

Hasta ahora, toda vez que los legisladores propietarios gozan del derecho de licencias, y la consecuente entrada en funciones de sus suplentes —reguladas en los artículos 51, 57, 63 y 78, fracción VIII—, el análisis ha sido limitativo, dejando de lado nuevas actividades públicas y privadas, que desarrollan aquéllos tornándose cada vez más ingente, la necesidad no solamente de actualizar el artículo 62, sino expedir las leyes respectivas, como sucede en el caso de España (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que contiene incompatibilidades para los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas). Cabe mencionar que el 13 de agosto de 2003, el senador Fidel Herrera, exgobernador del estado de Veracruz, del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de reforma al artículo de mérito al tenor siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 62 [...] También perderá el carácter de Diputado o Senador el 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 sea 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 implique 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 ésta 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. 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. Cualquier ciudadano podrá denunciar ante las Cámaras la infracción de estos impedimentos por parte de los Diputados y Senadores propietarios o suplentes en ejercicio del cargo.

Como es de inferir, la iniciativa se enderezaba a evitar el beneficio que desde el escaño o la curul, en razón de la posición de predominio, pueden llegar a concretar los legisladores, como lo hemos apuntado, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado. No está de más, que generalmente se exceptúa del régimen de incompatibilidades aquellas actividades destinadas a la docencia y la investigación, eventualmente, pagadas o no. El sistema jurídico mexicano ha transitado a la sanción de un cúmulo de cuerpos normativos que tratan de paliar la ausencia de esquemas éticos que eviten

que los legisladores se beneficien del ejercicio de la función representativa o, en su caso, realicen actividades remuneradas, eludiendo el imperativo prescrito en el precepto de mérito.

Derecho comparado

En el ámbito de la comparación jurídica, algunos estados nacionales aún mantienen prescripciones sintéticas de incompatibilidad, sin obviar la autorización de la cámara respectiva, la activación de funciones de la suplencia y la pérdida del cargo en caso de no acatamiento a la previsión, mientras otros, como lo veremos, se han decantado por realizar enunciación amplia de los casos en que se concretan las incompatibilidades o, en su caso, de forma categórica prohíben cualquier otro empleo, cargo o comisión, pública o privada, en el ámbito parlamentario, legislativo o congresional.

Se inscriben en el primer caso documentos constitucionales como: Argentina, 1994, artículo 93; Bolivia, 2009, artículos 51; Costa Rica, 1949, artículos 111 y 112; El Salvador, 1983, artículos 128 y 129; Estados Unidos de Norteamérica, 1787, artículo I, sección 6; Panamá, 2004, artículos 156 y 157; Paraguay, 1992, artículos 196 a 199; República Dominicana, 2010, artículos 77.3 y 88; Uruguay, 1997, artículos 101, 122, 125 y 126; y, Venezuela, 1999, artículo 191. Las constituciones que desarrollan de forma pormenorizada el catálogo de incompatibilidades son: Brasil, 1988, artículo 54, que prevé claramente tanto los casos de incompatibilidad, como la temporalidad en que se concreta (desde la expedición de la constancia a la toma de posesión), a saber:

Artículo 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I. Desde a expedição do diploma:

- a. Firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b. Aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior;

II. Desde a posse:

- c. Ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- d. Ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a;
- e. Patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;
- f. Ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

La Constitución chilena de 1980, prescribe en sus artículos 55 y 56, de forma pormenorizada lo siguiente:

Artículo 55. Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial. Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean *ad honorem*, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital. Por el solo hecho de resultar electo, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible que desempeñe, a contar de su proclamación por el Tribunal Calificador. En el caso de los ex presidentes de la República, el solo hecho de incorporarse al Senado significará la cesación inmediata en los cargos, empleos, funciones o comisiones incompatibles que estuvieran desempeñando. En los casos de los senadores a que se refieren las letras b) a f) del inciso tercero del artículo 45, éstos deberán optar entre dicho cargo y el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible, dentro de los quince días siguientes a su designación y, a falta de esta opción, perderán la calidad de senador.

Artículo 56. Ningún diputado o senador, desde su incorporación en el caso de la letra a) del artículo 45, desde su proclamación como electo por el Tribunal Calificador o desde el día de su designación, según el caso, y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de presidente de la República, ministro de Estado y agente diplomático; pero solamente los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

La Constitución colombiana de 1991, es más comprensiva que las anteriores, ya que prevé incompatibilidades de naturaleza privada, así:

Artículo 180. Los congresistas no podrán:

Desempeñar cargo o empleo público o privado.

Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Párrafo 1. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades al ejercicio de la cátedra universitaria.

Párrafo 2. El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 181. Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el periodo constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior. Quien fuere llamado a ocupar un cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.

Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

La Constitución guatemalteca, 1985, artículo 164, prevé de manera conjunta la taxación de las prohibiciones o inhabilidades y las incompatibilidades, interesa al caso, lo previsto en el párrafo segundo que puntualmente contiene lo concerniente a las incompatibilidades, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 164. Prohibiciones y compatibilidades. No pueden ser diputados:

Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos. Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior; Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio; Los parientes del presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades; Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y Los militares en servicio activo. Si al tiempo de su elección o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto, pero si fuera de los comprendidos en los literales a) y e) podrá optar entre el ejercicio de esas funciones o el cargo de diputado. Es nula la elección de diputado que recayere en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postula, o la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección. El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.

En el caso de la Constitución peruana de 1993, artículo 92, se inscribe en la oleada de previsiones específicas en materia de incompatibilidades, aspectos que le tornan particular en su redacción es la expresión en su primer párrafo; “La función de congresista es de tiempo completo, le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso”. Decimos particular, porque la oración deja a duda si, a la inversa, en los periodos de receso o las horas de no funcionamiento los legisladores sí pueden desempeñar otra función, particularmente de naturaleza privada que, eventualmente, pueda devenir en incompatible, por lo demás, el precepto continúa:

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obra, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos. La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

Las previsiones de la Constitución uruguaya, 1997, son de particular interés por dos razones, a saber: por extender la incompatibilidad más allá del término del encargo legislativo y, segundo, atribuir competencia al Legislativo para desarrollar en ley el régimen de incompatibilidades, tal como se desprende de los artículos 91, 99, 101, 122, y, específicamente el artículo 125 que a la letra dispone:

Artículo 125. La incompatibilidad dispuesta por el inciso primero del artículo 122, alcanzará a los Senadores y a los Representantes hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.

Artículo 126. La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones establecidas en los dos artículos precedentes o establecer otras, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos.

Finalmente, la tercera modalidad de previsión, como ya se apuntó, se concreta en la prohibición total, salvo los docentes y honoríficos, tal como sucede en los casos de República Dominicana, cuya reciente Constitución data de 2002, así lo determina en sus artículos 18 y 108; y Venezuela, 1999, en su artículo 191.

Derecho internacional

En el ámbito regional algunos documentos internacionales prevén supuestos de incompatibilidad para aquellos que realizan funciones parlamentarias, cabe mencionar: el Protocolo adicional al tratado constitutivo del parlamento andino (Ciudad de Sucre, 23 de abril de 1997) que dispone en su artículo 8°:

La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos:

- Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa; Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración; Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas.

- Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.

Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.

En el caso de los diputados del Parlamento Centroamericano (Parlacen), el Tratado Constitutivo, adoptado en Guatemala el 10 de febrero de 1987, dispone en sus artículos 3º y 4º, lo relativo a las incompatibilidades, es de mencionar que utiliza en el último precepto citado las expresiones de prohibiciones e incompatibilidades. El tema ha sido materia de consulta ante la Corte Centroamericana de Justicia, con el número de expediente 4-595, resuelta el 22 de junio de 1995, publicada en la *Gaceta Oficial CCJ* núm. 2, visible en páginas 2-7 (www.ccj.org.ni/resolnes/resols1995.htm) y que nos permitimos reproducir en la parte conducente:

CUARTO PUNTO: ¿Cuál es el instrumento jurídico aplicable para establecer la existencia o no de causas de incompatibilidad para el ejercicio de las funciones como diputado al Parlamento Centroamericano?

En cuanto a esta interrogante, cabe hacer notar, que sobre la materia de incapacidades e incompatibilidades para el ejercicio de las funciones de diputados al Parlamento Centroamericano, PARLACEN, el Tratado Constitutivo del mismo, regula la situación en los artículos 3º y 4º, creando incapacidad mientras dure su mandato, para ser funcionarios de organismos internacionales y aceptando, cualesquiera otras incompatibilidades que establezcan las legislaciones nacionales para el cargo de diputado o representante.

Por ello la Corte a nombre de Centroamérica y en respuesta al cuarto punto planteado por la Honorable Corte Suprema de Justicia de Honduras, emite la siguiente opinión: EL INSTRUMENTO JURÍDICO APLICABLE PARA ESTABLECER CAUSAS DE INCAPACIDAD O INCOMPATIBILIDAD DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO CENTROAMERICANO, PARLACEN, ES EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS AL TENOR DE LO DISPUESTO EN SUS ARTÍCULOS. 3º Y 4º Y SUS PROTOCOLOS. Y, III. Hágase saber esta resolución a la Honorable Corte Suprema de Justicia de la República de Honduras. No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión y se termina esta Acta que firman los Magistrados Presentes y el Secretario General Interino.

En el ámbito del derecho europeo, específicamente en relación con el Parlamento Europeo, el acta relativa a la elección de los representantes en tal órgano por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (DL 278 de 8 de octubre de 1976), disponible en www.europarl.es/elecciones/legislacion/acta2076.html:

Artículo 6º.

1. La calidad de representante en el Parlamento Europeo será incompatible con la de: miembro del Gobierno de un Estado miembro,

- Miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas,
- Juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,
- Miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas,

- Miembro del Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o miembro del Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,
 - Miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la administración de fondos comunitarios o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa,
 - Miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones,
 - Funcionario o agente en servicio activo de las instituciones de las Comunidades Europeas o de los organismos especializados que de ellas dependen.
2. Además, cada Estado miembro podrá fijar las incompatibilidades aplicables en el plano nacional, en las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 7º.
3. Los representantes en el Parlamento Europeo a los que sean aplicables, durante el periodo quinquenal contemplado en el artículo 3º, las disposiciones de los apartados 1 y 2, serán sustituidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.

Bibliografía

- BIELSA, Rafael, *La función pública*, Buenos Aires, Depalma, 1960.
- FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, “Incompatibilidades”, *Temas básicos de derecho parlamentario*, tomo II, Madrid, Civitas, 2001.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, IJ-UNAM-Porrúa, 2003.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Diccionario Electoral del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM-Porrúa, 2001.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Valencia, Ediciones Cosmos, 1974.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1996.

Artículo 62

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

62

Se cambia la redacción del artículo, en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.