

CAPITULO V

LA INSTALACION DE LAS CAMARAS

por

HECTOR MANUEL EZETA

La calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo.—El principio de representatividad.—Naturaleza de la representación política.—Fundamento de la autonomía del Poder Legislativo.—La tradición constitucional.—Otras formas de calificación de las elecciones.—El procedimiento de instalación de las Cámaras.—La Comisión Instaladora.—La junta previa.—Las juntas preparatorias.—El estudio y calificación de los expedientes electorales.—Las comisiones dictaminadoras.—Los dictámenes sobre los diputados de partido.—Requisitos para la instalación de las Cámaras.—La protesta de los miembros de las Cámaras.—Constitución de las Cámaras.—La apertura del Congreso.—La residencia de las Cámaras.

La instalación de las Cámaras.

Este capítulo abarca el estudio de una de las etapas más decisivas para el funcionamiento del Poder Legislativo; aquella que transcurre desde el momento en que los presuntos diputados y senadores reciben de los organismos electorales sus constancias de haber obtenido mayoría de votos en la elección respectiva, hasta que cada una de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, después de haber calificado las elecciones de sus miembros, se constituyen legítimamente. Haremos pues referencia al procedimiento de instalación formal de un organismo, cuya génesis está en la voluntad popular y al que por lo mismo, corresponde vigilar que se respete y se cumpla la decisión mayoritaria. La esencia del proceso que culmina con la instalación formal de las Cámaras, es la calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo.

Calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo.

Nuestro régimen constitucional recoge el principio de la autocalificación de los órganos integrantes del Poder Legislativo, cuyos miembros han obtenido el voto popular y son depositarios, en consecuencia, de un poder que la nación les ha delegado. En su artículo 60, la Constitución General de la República dispone que cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su decisión es definitiva e inatacable.

Corresponde por consecuencia al Poder Legislativo ser el juez supremo para decidir en la calificación de sus miembros. Por ser quizá el poder más representativo, ya que además de elegirse por voto popular sus integrantes representan a toda la nación, su capacidad es plena para decidir si los comicios en que fueron electos sus integrantes se apegaron o no a la ley.

La autonomía en las decisiones del Poder Legislativo, es consecuencia de su carácter representativo y resulta también de la aplicación del principio de la división entre los poderes, como forma de organización del Estado mexicano, establecida por la Ley Fundamental, en su artículo 49.

El principio de representatividad.

La representatividad es una de las notas que mejor definen al Estado democrático. La democracia instituye un sistema de gobierno que emanado de todos, se dirige al beneficio de todos. Pero si todo el pueblo debe recibir los beneficios del gobierno, no es posible en las grandes sociedades de nuestros días la colectividad como un todo partícipe en el ejercicio del gobierno.

La democracia directa tuvo su mejor expresión en la "polis" griega; hoy sólo sería posible en pequeñas comunidades que permitieran al pueblo reunirse para decidir, en Asamblea Plenaria, el rumbo de su destino. Este viejo ideal es, por otra parte, de dudosa eficacia. El asambleísmo impide el análisis sereno de los problemas y la adopción de las rápidas medidas que exige la administración moderna. De su lado, la democracia representativa parte del reconocimiento del principio de la soberanía popular, como lo establece nuestra Constitución en su artículo 41, y en ella las medidas generales se deciden a través de representantes electos por el pueblo. En el gobierno representativo, el pueblo, titular de la soberanía, la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. El principio de representatividad es una consecuencia natural de la existencia misma del Estado, ya que siendo éste último una persona moral no puede actuar sino mediante sus miembros, con lo cual éstos adquieren de manera inevitable el carácter de órganos representativos de aquél; al ejercitar el sufragio, el cuerpo electoral expresa la voluntad mayoritaria, constituyendo su representación.

Instituido el orden jurídico fundamental, a través del poder constituyente del pueblo, el poder público es una dimanación de la soberanía popular. Ello no invalida, por supuesto, la facultad del pueblo soberano de modificar, en cualquier momento, el orden jurídico.

La representación confiere al elegido o a los elegidos la investidura inherente al órgano del Estado de que se trate; el gobierno representativo supone por tanto la existencia de un organismo electoral, a través de la cual se hace efectiva la libertad política y la soberanía nacional, ya que así se da al pueblo la intervención en el ejercicio del poder gubernamental que exige el régimen democrático.

Naturaleza de la representación política.

La representación política se diferencia del mandato de derecho privado, por su publicidad, por su carácter unitario, por traducirse en gobierno; y por conferir independencia (irrevocabilidad).

La representación es pública, porque para ejercerse requiere forzosamente de publicidad, esto es, se trata de una actividad que ha de realizarse forzosamente ante el juicio de la opinión pública y que no admite que pueda desenvolverse en secreto o como una gestión de carácter privado. Un cuerpo representativo, como lo es el Congreso, tiene por fuerza que deliberar de cara al público; una actividad parlamentaria realizada a puertas cerradas, ajena a la opinión pública, perdería desde luego su carácter representativo.

La representación es unitaria, porque a través de ella se logra un reflejo integral de toda la nación y no exclusivamente de una circunscripción electoral determinada. En cambio, un acuerdo contractual sólo produce efectos entre las partes que intervinieron en el contrato. La elección por demarcaciones territoriales obedece a razones de técnica electoral, para asegurar que el número de representantes esté en proporción a la población. Realizados los comicios, los diputados electos representan a todo el pueblo y no a sus distritos por separado, lo que preserva la unidad política de la colectividad; los representantes populares unen en sí la majestad que corresponde al cuerpo unitario de la República.

Por otra parte, la representación política confiere facultad de gobernar, esto es, de trazar y ejecutar los lineamientos del poder colectivo; el gobierno legítimamente constituido, a través del sufragio popular, representa la unidad total del pueblo, su voluntad de acción y decisión; a diferencia del mandato privado que se otorga a un sujeto determinado para actos específicos, la representación del pueblo confiere autoridad para interpretar la voluntad general y determinar el sentido de las leyes comunes.

La representación pública confiere independencia; los representantes populares no están, como en el caso del mandato privado, sujetos a las prescripciones de sus comitentes; ni están obligados a rendir cuentas de su gestión; el representante popular decide libremente y no es responsable ante nadie por sus opiniones; el mandato público, a diferencia del privado, es irrevocable.

El principio de representatividad, en que se apoya la autonomía de las decisiones del poder legislativo, históricamente se constituye también como el medio más eficaz para asegurar la distribución del poder político frente a su ejercicio hegemónico por el Príncipe. Los representantes de los diversos estamentos de la sociedad inglesa, ante las demandas económicas de la Corona, se emanciparon en un cierto momento para adoptar, bajo su responsabilidad, sus propias determinaciones. Aunque la representación de los estamentos funcionó en un principio como una incipiente institución parlamentaria, aplastada luego por siglos de absolutismo, pudo luego recuperar sus atribuciones para convertirse en el eje del gobierno constitucional. Es así como la técnica de la representación, desarrollada genialmente por John Locke y Montesquieu, hizo posible el establecimiento del órgano parlamentario como un poder independiente y separado del gobierno. El principio de la representación se enlaza históricamente con la teoría de la división de poderes, constituyéndose ambos en elementos esenciales para la existencia del estado constitucional democrático.

Fundamento de la autonomía del Poder Legislativo.

De acuerdo con su moderna expresión, la división de poderes se traduce en una distribución de las funciones asignadas al Estado, que varía según la forma específica de gobierno de que se trate y en un medio de controlar el ejercicio del poder político. En nuestros días se ha rebasado la vieja concepción mecanista de Montesquieu, que suponía que sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, en un equilibrio perfecto, es posible garantizar las libertades individuales e impedir el abuso del poder. En vez de esa estricta separación, hoy se da entre los poderes que integran el gobierno mexicano una coordinación flexible de funciones, en todos aquellos campos prescritos constitucionalmente y que son esenciales para el desenvolvimiento estable del sistema. La independencia y respetabilidad de los poderes y por consiguiente la autonomía del poder legislativo tienen su origen en su calidad soberana, ya que su integración es resultado de la decisión popular, a través del sufragio universal y directo.

En nuestro Estado de derecho, los Poderes sólo tienen las facultades que les asigna la Constitución. Se trata, en consecuencia, de un régimen político de poderes enumerados, limitado a la autoridad que se le confiere por la ley.

Por otra parte, el Congreso es también esencialmente un órgano político a través del cual se ejerce una importantísima función de control de los actos del Ejecutivo y la vigilancia del carácter democrático del sistema político. El Congreso refleja en su composición la diversidad de las corrientes ideológicas de los intereses y de las tendencias fundamentales de la sociedad mexicana. Es una institución plural, cuya periódica renovación asegura la representatividad de la voluntad nacional y el sentir de la opinión pública, y a través de la cual se establece un control constitucional de los actos del Poder Ejecutivo. Entre ambos poderes hay una relación basada en el respeto a la dignidad y a la potestad de cada uno, lo que favorece una estrecha colaboración y coordinación de esfuerzos.

La tradición constitucional confirma la autonomía del Poder Legislativo.

La tradición jurídica mexicana confirma la validez del principio de la autocalificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo que han obtenido el voto popular. El sistema tiene viejas raíces que arrancan de la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 113 a 116); se repite en la de Apatzingán de 1814 (artículo 102); y se confirma en la de 1824 (artículo 35); en el proyecto de Constitución Política de 1842 (artículo 83, fracción IV); en el artículo 37 del Voto Particular de la Memoria de la Comisión Constituyente de 1842; en el artículo 68 de las Bases Orgánicas de 1843; y en el 60 de la Constitución de 1857. Con una sola excepción: las leyes Constitucionales centralistas de 1836, que establecieron el llamado "Supremo Poder Conservador", a quien se facultaba para calificar las elecciones de los senadores; a su vez, al Senado correspondía decidir sobre los comicios de los diputados.

En el régimen unitario, el Senado se mantuvo como un cuerpo clasista, reducto de los representantes del poder económico y político del conservadurismo. Tan odioso se hizo este organismo, calificado por los diputados liberales como un "almácigo de obispos y generales", "cuartel de invierno de las nulidades políticas", que se decretó su desaparición en el texto constitucional de 1857.

Por su parte, el llamado Supremo Poder Conservador, instancia política de la más retrógrada reacción, era un verdadero cuarto poder colocado por encima de los otros poderes, lo que propició un clima de gran inestabilidad social; a las leyes constitucionales de 1836, con su famoso consejo de notables, se refiere Emilio Rabasa en los siguientes términos: "no es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si, por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidas y maltrechas, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública... La seriedad cómica de estos preceptos (descriptivos de las amplísimas facultades del Supremo Poder) que debió de reflejarse en los miembros del gran Poder, entre asombradas y satisfechas, no pudo dejar a los demás funcionarios una tranquilidad muy completa, y como la panacea no dio muestras

de eficacia en la gobernación del país, no tardó el disgusto en hacerse camino ni la hostilidad en ostentarse”.

Otras formas de calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo.

Frente al principio de la autonomía en las decisiones de las Cámaras para juzgar sobre la validez de las elecciones de sus integrantes, se han planteado distintos procedimientos, que pueden sin embargo agruparse en dos rubros:

- a) Tribunales especiales de calificación electoral; y
- b) Intervención del Poder Judicial para decidir en material electoral.

a) Tribunales especiales de calificación electoral.

En forma reiterada se ha propuesto por algunas corrientes políticas minoritarias, la creación en nuestro país de un “Tribunal Federal Electoral”, encargado de juzgar sobre las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo. Para apoyar la propuesta se argumenta que una asamblea política está incapacitada para juzgar los resultados de unas elecciones en las que tiene un interés directo, en esta forma se pretende inhabilitarla o hacerla sospechosa de parcialidad para determinar la pureza de las elecciones. Para sustituir la autonomía del Poder Legislativo, se propone que sea en cambio un tribunal calificador el encargado de juzgar acerca de la limpieza del proceso comicial.

La tesis es muy endeble y controvertible tanto desde sus aspectos formales de integración del tribunal, como desde los materiales de su funcionamiento. Desde el punto de vista formal, sería prácticamente imposible reunir un cuerpo impoluto de magistrados, que no tuvieran ninguna contaminación política o partidaria. Este ideal sería prácticamente imposible de alcanzar si suponemos que de las propias asociaciones políticas en el seno de la Comisión Federal Electoral, tendrían que surgir las propuestas para designar a los magistrados. Asimismo, es igualmente difícil garantizar la imparcialidad del tribunal si el medio utilizado para designar a los juzgadores fuera el de la insaculación, ya que siempre había el peligro de que al ser electos una mayoría de ellos proviniera de uno solo de los partidos, lo que impediría que las otras asociaciones políticas se sometieran al juicio de un tribunal compuesto por sus enemigos políticos.

Por otra parte, desde el punto de vista de su funcionamiento, tal como ha sido propuesto,* este “Tribunal” se integraría con alguna anticipación al día de las elecciones y se disolvería después de cumplida su misión juzgatoria, lo que lo eximiría de responsabilidad frente al resto del cuerpo constitucional y, lo que es peor, vendría a constituir un claro ejemplo de los tribunales especiales, prohibidos por la Constitución General de la República en su artículo 13.

* Iniciativa de Ley del Partido Acción Nacional, presentada a la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1972.



b) *Intervención del Poder Judicial para decidir en materia electoral.*

El párrafo tercero del artículo 97 Constitucional, otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultades para “nombrar magistrados de circuito y jueces de Distrito supernumerarios, o uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público....”. En esta forma, la Corte puede intervenir para juzgar en materia electoral, por decisión propia o a solicitud de los órganos en quienes la Constitución deposita esta iniciativa; sin embargo, el Alto Tribunal ha sido muy cauto en el ejercicio de esta facultad y ha evitado tomar partido, para no comprometer la independencia del Poder Judicial en las luchas electorales. De 17 casos en que se le ha requerido para que realizara alguna investigación de orden electoral, desde 1918 hasta 1954, solamente en cuatro de ellos aceptó participar, aunque luego no tomó ningún acuerdo para dar a conocer los resultados de la investigación. Desde 1927 hasta 1954, sólo una vez participó en una investigación y la única consecuencia fue la de remitir copia del dictámen de la Comisión Investigadora a las autoridades ejecutorias.**

La legislación electoral ha evitado también instrumentar las atribuciones de vigilancia electoral de la Suprema Corte. La Ley Federal Electoral de 1951 y la hoy vigente del 5 de enero de 1973, eliminaron de su articulado las disposiciones relacionadas con la intervención del Poder Judicial en los actos electorales. La cuidadosa actitud de la Corte al abstenerse de ejercitar esa peligrosa facultad es muy razonable, pues evita que el elevado tribunal se vea comprometida en las luchas partidarias, lo que quebrantaría seriamente su neutralidad, que como señala Tena Ramírez, es su razón de ser y su única fuerza.

El Procedimiento de Instalación de las Cámaras.

La Comisión Instaladora. Integración y facultades.

La continuidad en las actividades del Poder Legislativo, con respecto a su actuar autónomo, se asegura mediante la integración de una Comisión Instaladora, prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2o. De acuerdo con esta disposición, cada Cámara, en el último período constitucional de sesiones ordinarias, procederá a designar de entre sus miembros, a una Comisión de cinco representantes que se denomina Instaladora. Sus miembros fungen con las categorías de Presidente, Primero y Segundo Secretarios y los dos últimos

** Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, Pág. 542.

como suplente primero y segundo, los que sólo entrarán en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los titulares.

Las facultades de la Comisión se constriñen a facilitar la admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, es decir, los presuntos legisladores son acreditados al interior del recinto parlamentario; su tarea es pues de enlace entre las últimas funciones de la legislatura que llega a su fin y la integración formal de la siguiente.

En consecuencia, a la Comisión Instaladora corresponde firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral o integrar, en su caso, la mesa directiva de la Previa.

La Junta Previa.

La Junta Previa se presenta solamente en caso de excepción, esto es, cuando a las respectivas Cámaras no asisten un número suficiente de presuntos senadores o diputados para formar el quórum reglamentario que permita la instalación de la Junta Preparatoria, cuya integración deberá llevarse a efecto el 15 de agosto del año de la renovación legislativa, día en que sin necesidad de citación alguna, los presuntos deben reunirse en sus Cámaras.

El propósito esencial de la Junta Previa, al no haberse podido integrar el quórum, será el de fijar la nueva fecha de reunión, convocando a los presuntos que no hubieren asistido, por medio del "Diario Oficial" del Gobierno Federal.

Las Juntas Preparatorias.

Cuando a la reunión prevista reglamentariamente para el 15 de agosto del último año de legislatura respectiva asistan miembros suficientes para integrar el quórum requerido —más de la mitad del número total de los diputados que envían los Distritos Electorales, y las dos terceras de los senadores—, se constituyen en cada Cámara las Juntas Preparatorias. Los cuerpos legislativos proceden a nombrar de entre sus respectivos miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios. El objetivo de las Juntas Preparatorias es el de integrar el proceso de revisión de los expedientes electorales, para lo cual se nombran en la Cámara de Diputados tres Comisiones Dictaminadoras y en la de Senadores dos.

Las tres Comisiones designadas en la Cámara de Diputados por mayoría de votos, tienen las siguientes funciones: a la primera, compuesta por quince miembros divididos en cinco secciones de tres miembros cada una, corresponde dictaminar acerca de la legitimidad de la elección del resto de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda, formada por tres miembros, dictamina sobre la elección de los presuntos diputados de la Primera Comisión; y la tercera, la que también se forma con tres miembros, es la responsable de dictaminar sobre la votación total en el país y la elección de Diputados de Partido.

En la Cámara de Senadores, como se señaló con anterioridad, se nombran, por mayoría absoluta de votos, dos Comisiones dictaminadoras. La pri-

mera se integra con cinco presuntos senadores y la segunda con tres. Sus atribuciones son las mismas que corresponden a las primeras de la Cámara de Diputados; esto es, la primera Comisión calificará sobre la elección del resto de los presuntos senadores y la segunda dictaminará sobre la legitimidad de la elección de la primera Comisión.

Integradas en ambas Cámaras las Comisiones Dictaminadoras, uno de los Secretarios procede a dar lectura a la relación de expedientes electorales recibidos y a distribuirlos de inmediato en las Comisiones correspondientes. En cada Cámara se sigue con este fin un procedimiento que aunque similar tiene peculiaridades según el cuerpo legislativo de que se trate.

Los artículos 5o., 6o., 7o. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, son los que regulan el proceso de calificación de los expedientes electorales. De acuerdo con ellos, al llegar a la Cámara de Diputados la documentación electoral respectiva se distribuirá entre las diversas Secciones de la Primera Comisión, conforme los presuntos hayan entregado sus constancias de mayoría de votos debidamente requisitadas, en el orden en que hayan sido presentadas en la Oficialía Mayor de la misma Cámara, distribuyéndose de cinco en cinco, entre las secciones respectivas. A la Segunda Comisión, les serán entregados los expedientes relativos a los integrantes de la Primera.

Un procedimiento especial se sigue para los dictámenes correspondientes a los diputados de partido, que se analizará posteriormente.

En la Cámara de Senadores, se entregarán a la Primera Comisión los expedientes de acuerdo al orden de su registro en la Oficialía Mayor y a la Segunda se entregará la documentación relativa a los integrantes de la Primera.

En ambas Cámaras, el Presidente de cada Comisión firmará por el recibo de la documentación electoral en el libro respectivo de control.

En los tres siguientes a la Primera Junta Preparatoria, se celebrará la Segunda, en la que las dos Primeras Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados y las del Senado, iniciarán la presentación de sus dictámenes; para expeditar el trámite se da preferencia a los casos que a juicio de las Comisiones no ameritan discusión. Las demás Juntas Preparatorias deberán realizarse en forma subsecuente.

Los acuerdos que en estas Juntas se adopten en cada Cámara, se tomarán a pluralidad absoluta de votos; así se calificará la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolverán en forma irrevocable las dudas que hubiere en esta materia.

El estudio y calificación de los expedientes electorales.

Con apoyo en la autonomía esencial del Poder Legislativo, los organismos electorales establecidos en la Ley Federal Electoral no califican las elecciones. La Comisión Federal Electoral se limita a registrar las constancias de mayoría de los presuntos diputados o a no registrarlas si encuentra irregularidades en el proceso electoral y a pasar los datos técnicos y el expediente de dicho proceso al organismo calificador, que en este caso es la Cámara de Diputados. La Ley Federal Electoral regula dicho procedimiento en sus artículos 163

y 164. De acuerdo con ella, la Comisión Federal Electoral está obligada a enviar a la Cámara de Diputados los datos de los registros efectuados, así como de los casos de negativa, precisando en este último supuesto las causas que la motivaron.

Si a juicio de la Comisión Federal Electoral hay motivos fundados para considerar que en alguna de las elecciones se ha violado el voto ciudadano, lo hará del conocimiento de la Procuraduría General de la República, para los efectos conducentes.

Por su parte, los senadores son calificados por su Cámara, previo un proceso de declaración de electos por las legislaturas de los Estados. Las resoluciones de la Cámara de Senadores son definitivas e inatacables (artículo 167 de la Ley Federal Electoral).

La calificación de las elecciones lleva implícito un proceso jurídico; desde luego, las elecciones en que se han cumplido todos los procedimientos legales, son aprobadas de inmediato. Los casos expresos que den lugar a dudas, se someterán a un estudio exhaustivo; si del examen de la documentación y de los informes que proporcione la Comisión Federal Electoral, o de acuerdo con el resultado de la investigación que se practique, aparecen irregularidades suficientes, a juicio de la Cámara respectiva, para invalidar la elección, se procederá a hacer la declaratoria de nulidad correspondiente. En los casos en que la Cámara competente estime que en algunas de las elecciones se ha violado el voto, podrá también dar vista a la Procuraduría General de la República, para la eventual consignación de los infractores. La Procuraduría General de la República está también obligada a comunicar oportunamente el resultado de su averiguación a la Cámara respectiva del Congreso de la Unión que hubiere hecho la consignación, según lo dispone la Ley Federal Electoral en sus artículos 171 al 173.

La propia Ley Federal Electoral en su artículo 175 consigna cuatro causales fundamentales para declarar la nulidad de la elección:

- I. Cuando el candidato que haya obtenido mayoría de votos en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad contenidos en la Constitución Federal y en esta ley;
- II. Cuando por cohecho, soborno, presión y violencia sobre los electores se haya obtenido mayoría de votos en la elección.
- III. Cuando se hayan cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de la elección, a juicio de la Comisión Federal Electoral y así lo determine la cámara respectiva, y
- IV. Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre y apellidos, en cuyo caso, lo enmendará la cámara respectiva del Congreso de la Unión al calificar la elección.

Los partidos políticos, sus candidatos y cualquier ciudadano mexicano pueden invocar la nulidad de las votaciones o de las elecciones, pudiendo interponer la reclamación correspondiente hasta en tanto que la elección contra la cual va dirigida, no haya sido calificada por la Cámara respectiva. Esta acción no está sujeta a ningún tipo de formalidad ni de gravamen, pero debe realizarse conforme lo prescribe la Constitución en su artículo 80.: por escrito y de manera pacífica y respetuosa.

*Las Comisiones dictaminadoras.**a) En la Cámara de Diputados.*

La Ley Federal Electoral, en su artículo 165, regula el procedimiento de calificación de los expedientes electorales en la Cámara de Diputados.

Para el caso, en dicha Cámara se seguirá el siguiente procedimiento:

1o. En primer término, se resolverá sobre la elección de los diputados que hayan tenido mayoría de votos en cada distrito electoral.

2o. A continuación, dictaminará sobre la elección de los diputados de partido.

En los casos de los diputados de mayoría y de los senadores, las comisiones elaborarán sus dictámenes en forma unitaria y cada caso se calificará a pluralidad absoluta de votos.

b) En el Senado.

Para los senadores, se revisarán los expedientes de mayoría de votos y las declaratorias de elección que hayan hecho las legislaturas de los Estados respectivos.

Los dictámenes sobre los diputados de partido.

Como se indicó con anterioridad, la Tercera Comisión es la encargada de formular los dictámenes para que los partidos políticos nacionales que tengan derecho puedan acreditar sus diputados de partido. La intervención de la Tercera Comisión se inicia una vez que las dos primeras comisiones hayan calificado todos los casos de los diputados de mayoría y se conozca el resultado de la votación total en el país.

De acuerdo con el artículo 54 constitucional, reformado en 1972, los partidos políticos que obtengan el 1.5% de la votación total —en vez del 2.5% que se requería hasta entonces— pueden acreditar cinco diputados de partido. A partir de ese porcentaje inicial, por cada .5% adicional de la votación total que alcance cada partido, acreditará un diputado más hasta 25. Los partidos políticos que no obtengan triunfos por el sistema de mayoría en ninguno de los distritos electorales, pero alcancen, como se indicó antes, el 1.5% de la votación para diputados federales en todo el país, tendrán derecho a que se les reconozca por esa sola circunstancia, hasta cinco diputados de partido y —repetimos— por cada .5% adicional a ese porcentaje básico de votación, un diputado más hasta 25.

En caso de que un partido político haya obtenido el triunfo por mayoría en uno o más distritos, pero siempre en número inferior a 25, tendrá derecho si satisface los requisitos citados, a que le sean acreditados hasta 25 diputados, para lo cual se sumarán los obtenidos mediante el sistema mayoritario, a aquél a que tenga derecho conforme el número de votos minoritarios que haya logrado.*

* *Iniciativas del Presidente Echeverría de reformas a los Artículos 52, 54 fracciones I, II y III, 55 fracción II y 58 de la Constitución, del 10 de noviembre de 1971.*

El sistema para la calificación de los diputados de partido funciona de acuerdo con el siguiente proceso: una vez resuelta la elección de los diputados de mayoría, se efectúa el cómputo total de votos emitidos en la República. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 constitucional, se determina el número de legisladores de partido a que tenga derecho cada una de las asociaciones políticas nacionales, sin deducir los votos de los distritos donde hubieren alcanzado mayoría. Enseguida, se formulará una lista de los candidatos de partido que resulten con derecho a ser acreditados como diputados de partido, anotándoseles de acuerdo con el número decreciente de votos que hayan obtenido en sus respectivos distritos, en relación a los demás candidatos del mismo partido. A continuación, la Cámara hará la declaratoria respectiva de quienes se acrediten como diputados de partido. Serán suplentes de ellos, los que hayan figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios acreditados como diputados de partido.

Requisitos para la instalación de las Cámaras y obligaciones de los diputados y senadores. Artículos 63 y 64 de la Constitución.

Para que las Cámaras integrantes del Poder Legislativo puedan quedar debidamente instaladas, es necesario que se hayan llenado previamente todos los requisitos de calificación, cómputo y declaratoria de legalidad de las elecciones de senadores y diputados de mayoría y de partido, o por lo menos respecto del número de senadores y diputados indispensables para reunir el quórum reglamentario; las declaraciones de las elecciones de senadores y diputados por mayoría deberán quedar concluidas en su totalidad antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer período ordinario de sesiones y las que se refieren a los diputados de partido a más tardar el día 30 del mismo mes (artículo 169 y 170 de la Ley Federal Electoral y 7o. del Reglamento del Congreso General).

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes de sus miembros y en la de diputados de más de la mitad de los diputados de mayoría, si aún no han sido resueltos los casos de los diputados de partido. Calificados los casos de éstos, el quórum se formará con la mitad más uno de todos los diputados en ejercicio (artículo 14 del Reglamento Interior del Congreso). Reunido el "quórum" las resoluciones se adoptan por mayoría. La mayoría, siguiendo el pensamiento de Tena Ramírez, es el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes generalmente mayor, que es el que constituye el "quórum". Sin embargo puede haber actuación parlamentaria aun cuando no estén instaladas legalmente las Cámaras y es el caso a que se refiere el artículo 63 de la Constitución, cuando dispone que los miembros de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Por otra parte, en caso de que el "quórum" necesario para instalar las Cámaras no pudiera reunirse, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la brevedad posible a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los 30 días de que se habla en el párrafo anterior. En esta forma se supera el obstáculo de que las Cámaras puedan encontrarse en la imposibilidad de actuar, asegurándose su normal funcionamiento.

En la Cámara de Diputados, hay un caso de excepción al principio de la mayoría para formar "quórum" y es en los casos previstos en el artículo 84 de la Constitución, cuando el Congreso se erige en Colegio Electoral para designar al Presidente de la República, supuesto en que se requiere la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras.

La condición de diputado o senador trae aparejadas constitucionalmente una serie de responsabilidades, cuya omisión desencadena para los infractores sanciones concretas, cuya existencia es resultado del propósito de asegurar la integración oportuna del Congreso de la Unión y el cumplimiento regular de sus funciones, lo cual no podría lograrse si se dejara al libre criterio de los legisladores decidir la oportunidad de sus deberes. La Constitución de 1917, en sus artículos 62 y 63, establece sanciones específicas que pueden llegar incluso a la pérdida del carácter de diputado o senador, por la falta de cumplimiento de los compromisos consignados en dichas disposiciones.

Durante el período de su encargo, los diputados y senadores propietarios están impedidos de aceptar comisiones o empleos de nombramiento de la Federación y de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. En caso de que así se les autorice, cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. El incumplimiento de esta disposición, que tiende a preservar la independencia de los miembros del Poder Legislativo, se castiga con la pérdida del carácter de legislador. Por otra parte, ya en funcionamiento las Cámaras, en caso de que los diputados o senadores dejen de concurrir durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de su respectiva Cámara, se entiende por ese hecho que renuncian a presentarse hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Hay una responsabilidad específica para los diputados o senadores que hubiesen sido electos y que no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los 30 días siguientes. De así acontecer, la Ley Federal Electoral, en su artículo 97, sanciona con la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes incurran en esta falta.

Asimismo, se establecen sanciones específicas para los partidos políticos nacionales, que van de la suspensión a la cancelación de su registro, a criterio de la Secretaría de Gobernación, si habiendo postulado candidatos para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar su encargo.

Finalmente, los diputados o senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten.

La protesta de los miembros de las Cámaras.

En la última Junta Preparatoria que preceda a la instalación del nuevo Congreso, en cada Cámara se realiza la ceremonia de toma de protesta, elemento que formaliza la instalación de la legislatura. Con toda la concurrencia de pie, incluyendo el público, el Presidente de cada Cámara dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la nación me lo demande".

Concluida la protesta del Presidente, éste tomará asiento y preguntará a los demás miembros de su Cámara, puestos de pie: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?, a lo que los interrogados deberán responder: "Sí, protesto". El Presidente responderá, nuevamente: "si así no lo hiciéreis, la nación os lo demande".

Una protesta igual deberán rendir cada uno de los diputados y senadores que se presentaren con posterioridad.

Constitución de las Cámaras y nombramientos de las mesas directivas y de las comisiones de cortesía.

Concluida la protesta, para que las Cámaras estén en aptitud de funcionar, procederán a integrar su mesa directiva; y el Presidente designará las comisiones de cortesía, que son las encargadas de participar a los otros poderes de la Unión, de acuerdo con el principio de cooperación y convivencia respetuosa que rige las relaciones entre ellos, la declaratoria de su instalación.

Con el fin de integrar su mesa directiva, en cada Cámara se nombrarán un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. El presidente y los vicepresidentes se eligen para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año. En el segundo y tercer año de sesiones de la legislatura, la primera junta se verificará diez días antes de la apertura de sesiones y en ésta o en aquellas posteriores en que hubiere quórum se nombrará la mesa directiva arriba señalada y los comisiones de cortesía referidas. Con la designación de su cuerpo directivo, la Cámara se tendrá por constituida. Así deberá declararlo su Presidente, diciendo: "La Cámara de Diputados (o Senadores) de los Estados Unidos Mexicanos se declara legalmente constituida".

El mismo día en que se designe la mesa directiva se nombrarán en cada Cámara tres comisiones integradas por cinco legisladores, más un secretario, que tendrá como función la de participar la declaratoria de instalación de la Cámara de que se trate al Presidente de la República y a la Suprema Corte. Además, cada Cámara nombrará comisiones para que, en compañía de la correspondiente de la otra Cámara, acompañen

al Presidente de la República de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra que la acompañe nuevamente a su residencia.

La apertura del Congreso.

En la Constitución de 1857 (artículo 52) se establecían dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso: el primero, prorrogable hasta por 30 días útiles, comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo, prorrogable hasta por 15 días útiles, comenzaba el 1.º de abril y terminaba el último de mayo. Existían además sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales, aunque el Ejecutivo podría pedir-las, era el Congreso quien efectivamente decidía respecto a la convocación, su programa y la extensión de las reuniones.

Rabasa se refiere a los inconvenientes de este sistema: “con una o más prórrogas, el Congreso puede permanecer reunido siete meses del año, y si le place, añadiendo una o dos convocatorias extraordinarias, puede estar en asamblea sin interrupción... nuestro sistema tiene el inconveniente de los períodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes amenazando con una fecundidad poco deseable”.*

Esta situación se modificó en el Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, que con algunas modificaciones pasó al texto constitucional vigente. Se adujo para establecer un solo período anual de sesiones, el hecho de que la Constitución de 1857 daba al Congreso “el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aún careciendo de objeto, por la necesidad de ocupar sus actividades”. Los Constituyentes de 1917 recogieron favorablemente las consideraciones del Ejecutivo y señalaron un solo período ordinario de sesiones que se inicia el 1.º de septiembre, según lo dispone el artículo 65 y termina el 31 de diciembre. Este lapso es disminuible pero nunca prorrogable. En cuanto a convocar a sesiones extraordinarias, la Constitución de 1917 modificó parcialmente el sistema de la de 1857. Como se recordará, en aquélla solamente el Congreso a través de su Comisión Permanente, estaba facultado para citarlas. La Constitución de 1917 depositó esta facultad en el Presidente de la República y en la Comisión Permanente. En las sesiones extraordinarias, el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de algún asunto exclusivo de ella, sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión Permanente someta a su conocimiento, los cuales se mencionarán expresamente en la convocatoria respectiva.

La autoridad del Ejecutivo frente al Congreso se refuerza también con lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 66 de la Constitución, que deposita en el Presidente de la República la facultad de resolver en los casos en que las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las

* Emilio O. Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*. Pág. 153.

sesiones antes del 31 de diciembre. A través de esta innovación la Carta de 17 estableció un régimen de mayor equidad entre los poderes, salvaguardó la autoridad presidencial de las presiones injustificadas por parte del Parlamento y aseguró por este medio la estabilidad del sistema político.

El día 1o. de septiembre se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados, con el sólo propósito de abrir las sesiones del Congreso. Con anterioridad a la llegada del Jefe del Ejecutivo, el Presidente de la Cámara de Diputados, que en este acto lo es también del Congreso, hará la declaratoria formal de iniciación de labores, con las siguientes palabras: "El Congreso (número de la legislatura que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (se cita la fecha) el período de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercer) año de su ejercicio".

A la apertura de sesiones del Congreso asiste el Presidente de la República y está obligado a presentar un informe por escrito acerca del estado general que guarde la administración pública del país. Fuera de este caso y del de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro está obligado el Jefe del Ejecutivo a presentarse ante las Cámaras.

Cabe mencionar que el texto del Artículo 69 aprobado en 1917, estipulaba la obligación del Presidente de la República de asistir también a la inauguración de los períodos extraordinarios de sesiones, para informar sobre las causas de la convocatoria, lo que actualmente queda a cargo del Presidente de la Comisión Permanente, de acuerdo con la reforma Constitucional aprobada en 1923.

La razón fundamental de que el Ejecutivo rinda un informe tiene un origen básicamente democrático, ya que a través de esa comparecencia el pueblo, por conducto de sus representantes y por la amplia difusión que se hace del mismo, se entera de las labores desarrolladas por el Presidente en la esfera administrativa; además, se trata sin duda de un acto de cortesía entre los poderes.

La Constitución de 1857 establecía la misma formalidad de que el Presidente de la República pronunciara un discurso en que diera a conocer el estado que guardaba el país. Constitucionalmente también el Presidente del Congreso estaba obligado a contestar el informe. Esta última obligación se eliminó en la Carta Fundamental vigente, limitando la asistencia del Ejecutivo a la rendición de un informe por escrito. Sin embargo, la práctica de que el Presidente del Congreso conteste en términos generales las palabras del Ejecutivo se mantiene invariable, por obvias razones de pertinencia política y legalmente porque así lo dispone el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en su artículo 189. Aunque no sería inconstitucional que el informe del Presidente fuera leído por cualquier miembro del Congreso, se ha impuesto la saludable tradición de que sea el propio Jefe del Ejecutivo quien informe de su gestión de gobierno. En este aspecto, nuestro sistema difiere del correspondiente del de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el día de la apertura del Congreso solamente se da lectura al mensaje que envía el Presidente, sin la necesaria concurrencia de éste.

En ciertos sectores de opinión se espera que la respuesta del Presidente del Congreso al informe presidencial constituya un enjuiciamiento crítico de la labor del gobierno, tarea que sería prácticamente imposible de realizarse en esa sesión. Propiamente ese análisis lo realiza el Congreso a través de las citaciones y concurrencia de los Secretarios de Estado a las Cámaras, a las que

acuden a dar cuenta del estado que guardan sus respectivas dependencias. El artículo 93 de la Constitución faculta a cualquiera de las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado a que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría. La presencia de los Secretarios de Estado ante las Cámaras para ilustrar el criterio de los representantes populares, respecto de los asuntos relacionados con sus ramos, es un mecanismo que acentúa la funcionalidad del sistema de división de poderes, estimula la colaboración entre ellos y permite que en la elaboración de las leyes se incorpore el criterio de los que tienen la responsabilidad de cuidar de su exacta observancia en la esfera administrativa.

La residencia de las Cámaras.

La Constitución previene en su artículo 68 que la residencia para las Cámaras será en un mismo lugar "y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarlo, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en al traslación, difieren en cuanto a tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra".

El antecedente de esta disposición tiene que ver directamente con las reformas a la Constitución de 1857, realizadas en 1874, que dieron lugar a la creación del Senado. A partir de entonces, a través del ahora artículo 68, se aseguró que las Cámaras deliberaran al mismo tiempo y en un mismo lugar, ya que por regla general, a una le corresponde revisar las determinaciones de la otra. En esta forma se garantiza el funcionamiento armónico del Congreso.

En casos de emergencia, nuestra Constitución en su artículo 73 fracción V, reconoce al Congreso la facultad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, aunque en esta circunstancia las Cámaras tendrán antes que estar de acuerdo en el nuevo lugar de reunión; de existir disenso acerca del lugar y tiempo para llevar a cabo la mutación, es el Ejecutivo a quien corresponde resolver las diferencias entre las Cámaras. Es natural que así ocurra, ya que el Presidente de la República por su inmediato contacto con el Congreso y tomando en consideración la situación de urgencia, es el que puede determinar con mayor claridad y en función del interés nacional la oportunidad y el nuevo lugar para el funcionamiento del Poder Legislativo.

Al debatirse en el Congreso Constituyente de 1856, el artículo 72 fracción V de la Carta de 1857, hubo una interesante discrepancia, respecto a las facultades del Congreso para designar y variar la residencia de los poderes. Después de un largo análisis en que el Congreso desechó una propuesta para trasladar los Supremos Poderes a la ciudad de Aguascalientes, se aprobó el voto particular de los diputados Mata, Villalobos y Zarco, que facultó al Congreso para decidir respecto a la sede de los poderes. La misma atribución subsistió, como se indicó, en el texto vigente de la Ley Fundamental.