

Comentario jurídico de los artículos 60 al 70

Normas de calificación y de funcionamiento del Congreso de la Unión

Lic. Fernando Franco González Salas*

Hemos simplificado la clasificación de los artículos citados, para el solo efecto de intitular este trabajo. En estricto sentido la calificación se encuentra regulada únicamente en el artículo 60; en tanto que las reglas de funcionamiento se encuentran en los artículos 63 al 70. El 61 en realidad establece una norma de protección al cargo popular y el 62 una prohibición como se verá más adelante. Sin embargo, ambas normas tienden a la protección del ejercicio de las funciones legislativas.

* Lic. en Derecho por la UNAM; ha sido Jefe de Relaciones Laborales del IMSS; Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y Subdirector Jurídico de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia. Actualmente se desempeña como Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral y como Profesor Titular de la Escuela Libre de Derecho.

Artículo 60

Inspirada en la Constitución de Cádiz y en la de Estados Unidos, la primera Constitución Federal Mexicana de 1824 recogió el principio de “autocalificación” de las elecciones de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. Principio que, sólo interrumpido por las leyes centralistas de 1836, ha estado presente en todas nuestras constituciones y se mantiene vigente.

La autocalificación se basa en la teoría de la división de poderes. Con ello se privilegia al cuerpo de representantes populares, puesto que son ellos mismos los que determinan la validez y los resultados de sus elecciones.

En otros sistemas electorales existe lo que se ha llamado sistema de “hetero-calificación”, en los cuales son órganos distintos al legislativo quienes tienen a su cargo determinar en última instancia esas trascendentes cuestiones. En unos casos son los órganos jurisdiccionales comunes (vgr. Inglaterra); en otros son tribunales constitucionales (vgr. España, Francia y Alemania), y en otros son tribunales electorales (vgr. Panamá, Perú y Venezuela).

La evolución en nuestro país del sistema de autocalificación se mantuvo prácticamente inalterado hasta el año de 1977. Previamente, el precepto señalaba que “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas”. Asimismo, determinaba que dichas resoluciones serían definitivas e inatacables.

El texto constitucional dejaba de esta manera la más amplia libertad para que el Congreso, en su ley orgánica o en las electorales, determinara la forma y términos en que la calificación habría de llevarse a cabo. Tradicionalmente, las normas reglamentarias sobre esta materia han sido escuetas, lo que permitía una acción libérrima de los Códigos Electorales.

La Reforma Constitucional de diciembre de 1977 insertó modificaciones importantes a este artículo, derivadas de la introducción en nuestro sistema electoral de un esquema mixto de representación proporcional

con dominante mayoritario, que ha sido tratada en temas anteriores de esta serie.

La aludida reforma elevó a rango constitucional la figura de los colegios electorales, previendo su integración para cada una de las Cámaras. En cuanto a la de Diputados, determinó que lo formarían los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos, y por 40 presuntos diputados que hubieren resultado electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integraría con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Otra innovación importante en 1977 fue el establecimiento de un recurso de reclamación que resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual podrían interponer los partidos políticos en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el texto constitucional, si el máximo órgano jurisdiccional consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación, lo haría del conocimiento de dicha Cámara para que emitiera una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Durante la vigencia de este precepto se presentaron diversos recursos de reclamación que nunca fueron resueltos en forma vinculativa; en ninguno de los casos se resolvió que debían modificarse los resultados electorales.

Esta experiencia marcó aún más la posición del Poder Judicial Federal, sostenida desde la última parte del siglo pasado, en el sentido de que no tiene intervención en cuestiones propiamente políticas.

El artículo 60 fue motivo de nuevas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986. Así, su párrafo pri-

mero recogió la fórmula tradicional al señalar que “Cada Cámara calificará la elección de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.”

Al haberse modificado el artículo 54 de la propia Constitución para que la Cámara de Diputados se integrase por 500 miembros, 300 de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional, el Constituyente Permanente señaló en el segundo párrafo del artículo 60 de ese cuerpo normativo que el Colegio Electoral que calificaría las elecciones de los diputados se integraría con todos aquellos que hubieren obtenido constancia tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Ello hacía potencialmente factible un Colegio Electoral formado por los 500 presuntos diputados.

El tercer párrafo del artículo 60 determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría con los presuntos que hubieren obtenido la declaración de la Legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarían en el ejercicio de su encargo.

Este precepto resultaba indispensable, toda vez que se había introducido el sistema de renovación por mitad de la Cámara de Senadores, que ha sido motivo de análisis al tratarse el artículo 56 de la Constitución.

El cuarto párrafo del artículo 60, producto de la reforma de 1986, rompió con la larga tradición de este precepto. Por primera vez contenía aspectos diferentes a la calificación de las elecciones de diputados y senadores. Así, se señaló en este párrafo:

“Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo po-

drán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

En estas disposiciones se plasmaban por una parte principios rectores como eran la definición constitucional de la responsabilidad del Gobierno Federal para la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, y la corresponsabilidad de partidos políticos y ciudadanos. Por otra, se elevaba al rango jurídico superior la existencia de un sistema de recursos para garantizar la legalidad de los actos electorales y se creaba —sustituyendo la intervención del Poder Judicial Federal— un Tribunal Electoral.

Como se aprecia de la última parte del precepto, se mantuvo el principio de autocalificación al determinarse que los Colegios Electorales serían la última instancia en la calificación de las elecciones. Al declararse sus resoluciones como definitivas e inatacables, el Constituyente resolvió que ningún otro órgano podría revisarlas o modificarlas. Por supuesto existía y sigue existiendo la facultad investigadora de la Suprema Corte, prevista en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, pero ella, además de no haber sido ejercida hasta ahora, no tendría efectos jurídicos vinculativos para las Cámaras.

Finalmente, el 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la última reforma que ha tenido este artículo que comentamos. No debe perderse de vista que es la primera reforma que requería del concurso de dos o más fracciones parlamentarias, ya que ninguna por sí sola tendría la mayoría calificada en la Cámara de Diputados que la Constitución exige para que se modifique su texto.

Por otra parte, dicha reforma fue producto de las iniciativas presentadas por los legisladores de los distintos partidos políticos.

El Constituyente regresó al enfoque tradicional del artículo 60, al ceñir su contenido a prevenciones relativas sólo a la calificación de las elecciones. Lo correspondiente a la organización de las elecciones; al sistema de medios de impugnación, y al Tribunal Electoral lo ubicó en el artículo 41 de la Constitución.

Probablemente lo más importante de la reforma de 1990 radica en que aun cuando se mantuvo el principio de autocalificación, por primera vez se definieron los alcances de la calificación y se fijaron reglas a la acción de los Colegios Electorales, fortaleciéndose, a la vez, las facultades en esta materia, del órgano jurisdiccional electoral. De ahí que se pueda afirmar que se pasó de un régimen de autocalificación absoluta a uno de autocalificación normada o regulada y por tanto, limitada.

El primer párrafo del artículo 60 vigente señala que cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

En consecuencia, los Colegios Electorales tienen como tarea verificar por una parte que el presunto legislador reúna los requisitos constitucionales y, en caso, los legales para ocupar el cargo y que el otorgamiento de la constancia se haya hecho conforme a la ley. Comprobados esos extremos debe declarar la validez de la elección.

Este primer párrafo debe vincularse al cuarto y quinto del propio artículo, que establecen reglas de procedimiento en los casos en que las elecciones hayan o no sido impugnadas ante el Tribunal Electoral.

En el primer caso, las constancias de elecciones no impugnadas deberán ser desde luego dictaminadas y sometidas al Colegio Electoral para su aprobación. Si no hubo impugnación hecha valer ante el Tribunal, sólo excepcionalmente, y porque existiesen hechos supervenientes, el Colegio Electoral podría entrar a su revisión.

Para el segundo caso, el párrafo quinto del artículo 60 señala que las resoluciones del Tribunal (Tribunal Federal Electoral) son obligatorias para los Colegios Electorales —es decir, son vinculativas a diferencia del sistema previsto en 1986 y 1987 con el Tribunal de lo Contencioso Electoral— y sólo pueden ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Además, los Colegios Electorales sólo pueden revisar las resoluciones del Tribunal cuando se aprecie que existen violaciones a

las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho. Todas estas previsiones dan al Tribunal una gran fuerza y solidez frente a los Colegios Electorales, lo cual finalmente fortalece el principio de legalidad en materia electoral.

Los párrafos segundo y tercero del artículo que analizamos, determinan la integración de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores. Para la Cámara de Diputados se reduce nuevamente a 100 el número de sus miembros, de esta manera los 100 presuntos diputados propietarios que integren el Colegio serán nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

Por lo que hace al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores el texto vigente no presenta diferencia alguna con la parte conducente del artículo 60, según la modificación de diciembre de 1986.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la tendencia de las últimas reformas ha sido en el sentido de reducir la discrecionalidad en la actuación de los Colegios Electorales al calificar las elecciones de diputados y senadores.

Artículo 61

Como señalamos, este artículo establece normas de protección al ejercicio del cargo de elección popular como diputado o senador. El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 sólo comprendía el primer párrafo del artículo vigente. El segundo fue adicionado en diciembre de 1977.

Al señalar que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas"; se recogía una figura tradicionalmente reconocida desde que los miembros de los Parlamentos, particularmente en Inglaterra, fueron obteniendo garantías para el ejercicio de su encargo. Así, esta figura se reconoció en la Constitución de Cádiz y se incorporó en todas nuestras Leyes Constitucionales.



Edificio de la Cámara de Diputados desde 1910 y hasta 1981, año en que se trasladó al Palacio Legislativo del barrio de San Lázaro. Abajo, desarrollo de una sesión en el antiguo recinto

Hoy día la doctrina llama irresponsabilidad o fuero inmunidad a esta protección constitucional, que tiene por objeto garantizar plenamente la autonomía e independencia de los legisladores. De esta manera se evita también que so pretexto de que la manifestación de sus opiniones fuere constitutiva de un ilícito, pudieren ser acusados penalmente, enjuiciados y separados de su cargo por la acción de otros Poderes, que utilizando ese subterfugio pudiesen eliminar a los legisladores que les fueren adversos. No debe perderse de vista que esta protección se encuentra íntimamente vinculada con el fuero previsto en el artículo 111 de la Constitución; sin embargo, este último se establece para diversos altos servidores públicos, mientras que la irresponsabilidad que prevé el artículo 61 sólo se extiende a los diputados y senadores.

Como ya se mencionó, el párrafo segundo del artículo últimamente comentado se adicionó, junto con el paquete de reformas, a diversos artículos constitucionales que se publicó en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977. El Constituyente Permanente, considerando esa relación que hemos hecho notar con el fuero de los legisladores, estimó necesario otorgar la responsabilidad al Presidente de cada Cámara de velar por el respeto al fuero y por la inviolabilidad del recinto donde los legisladores se reúnan a sesionar.

Con esta previsión se delega en la Presidencia de cada Cámara la seguridad dentro de los recintos en que sesione; consecuentemente, ninguna otra autoridad puede actuar dentro de ellos sin el consentimiento de aquélla. De esta manera, además de la protección directa se les garantiza que no habrá presiones por la presencia de autoridades o fuerzas públicas o privadas ajenas a los medios de seguridad de las propias Cámaras, que pudieran inhibir o coartar la libertad de expresión de los legisladores.

Artículo 62

Este es uno de los artículos que no ha sufrido modificación alguna desde que se aprobó la Constitución en 1917. Como en los casos anteriores, esta disposición ha estado presente, con diversas redacciones, en toda nuestra historia constitucional. Al prohibir que los diputados y senadores propietarios puedan desempeñar, durante el periodo de su encargo,

alguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, para los cuales disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara; el precepto tiene dos finalidades: por una parte, evita que puedan ser influidos por otros poderes federales o estatales mediante el ofrecimiento de comisiones o empleos atractivos y muy bien remunerados, lo que evidentemente afectaría su independencia; y por otra, obliga a los legisladores a dedicarse de tiempo completo al desarrollo de las funciones que les impone su cargo.

Esta prohibición no es absoluta ya que el artículo precepto prevé la posibilidad de otorgamiento de licencia por la Cámara, de tal suerte que en ese caso, el legislador cesaría en el ejercicio de su cargo —lo que implica que ya no le son aplicables las protecciones constitucionales señaladas— mientras dure la nueva ocupación.

Finalmente, el artículo 62 establece como sanción para la infracción de la disposición prohibitiva, la pérdida del cargo de diputado o senador.

Artículo 63

Los tres primeros párrafos de este artículo han permanecido inalterados desde 1917 y el cuarto le fue adicionado en junio de 1963.

La regla de quórum para el ejercicio de las funciones de las Cámaras ha estado presente en todas nuestras cartas fundamentales. Hasta noviembre de 1874 se exigía mayoría simple; al ser restablecido el Senado en esa fecha se introdujo el quórum de dos terceras partes para que dicha Cámara pudiera celebrar sus sesiones. En el texto de 1917 se conservó esa disposición.

El quórum es el número mínimo de miembros que se requiere estén presentes para que un órgano colegiado pueda sesionar y tomar decisiones válidas. El quórum es distinto a la votación. Esta última puede ser mayoría simple, relativa o calificada. Por supuesto cuando se trata de votaciones calificadas, se necesitaría como mínimo la presencia de los miembros que hicieren ese número de votos para que se aprobara el acto, la ley o decreto respectivo.

De conformidad con el artículo que comentamos, para que la Cámara de Diputados pueda sesionar válidamente se requiere de la presencia de 251 o más diputados; en el caso de la de Senadores que se integra con 64 legisladores, se requiere la presencia de por lo menos 43 de ellos.

La segunda parte del primer párrafo y el resto del artículo 63 establecen normas para garantizar la continuidad del funcionamiento constitucional de estos órganos del Estado. Así, determina que aun en el caso de que no existiese quórum, los miembros presentes de una y otra Cámara se reunirán el día señalado por la ley y compelerán a los ausentes a que asistan; si estos últimos no lo hicieren en un plazo de 30 días se considera que no aceptan el encargo y se llamará desde luego a los suplentes. Para el evento de que tampoco los suplentes se presentasen en el plazo señalado, se declara la vacante y se convoca a elección extraordinaria. Este párrafo se complementa con el tercero del propio artículo 63, el cual a primera lectura parecería un tanto contradictorio con aquél. El párrafo tercero establece que si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurran los 30 días de que habla el párrafo primero.

En realidad el primer párrafo consigna que transcurridos esos 30 días el suplente es llamado para que ocupe el cargo como propietario; en tanto que el tercer párrafo habla de convocarlos en su calidad de suplentes a efecto de garantizar el funcionamiento del órgano.

El segundo párrafo de este artículo debe entenderse en el sentido de que una vez instaladas las Cámaras, si alguno de sus miembros dejare de asistir sin causa justificada o sin licencia durante 10 días consecutivos a las sesiones, se considerará que ha renunciado a concurrir hasta el periodo inmediato, debiéndose llamar de inmediato al suplente.

Cabe hacer notar que esta renuncia temporal impuesta como sanción, es la única prevista constitucionalmente para diputados y senadores. Ningún otro precepto prevé la posibilidad de la renuncia de los legisladores.

Finalmente, el cuarto párrafo que se adicionó en 1963 establece, que al margen de las sanciones de pérdida del cargo que establecen los párra-

fos precedentes, los legisladores incurrirían en la responsabilidad que la ley señale, al igual que los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos que resultaren electos, acordaren que éstos no se presentaren a desempeñar sus funciones.

Como se puede apreciar, este precepto constitucional tiende a garantizar el funcionamiento regular y continuo de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Artículo 64

Este artículo que señala: “Los diputados y 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 en que falten”, no ha sufrido modificación alguna desde su aprobación en la Constitución de 1917; no tuvo precepto análogo en la de 1857 y sólo en algún proyecto de 1842 podríamos encontrar una precedente.

De los debates sobre este artículo en el Constituyente de 1917 se concluye claramente que los legisladores tenían muy presente el problema que se generaba por la inasistencia de varios diputados a una sesión. Esta conducta, además de atentar contra el cabal cumplimiento de la responsabilidad conferida como representantes populares, ponía en riesgo el regular funcionamiento del órgano. Por ello, habría de sancionárseles económicamente al privárseles de la dieta —entendido este vocablo como estipendio o retribución que reciben los legisladores correspondientes al día o días que dejaron de asistir. Con esto se reduciría el ausentismo periódico de los diputados y senadores.

Artículo 65

Este dispositivo legal ha existido siempre con diversas características. En nuestra historia constitucional han existido épocas de dos y de un periodo ordinario de sesiones. La doctrina y prácticas parlamentarias reconocen que los legisladores deben contar con periodos no legislativos para dedicarse a sus demás tareas como representantes populares. Además, periodos legislativos extremadamente largos propician exageración normativa y pueden crear enfrentamiento entre los Poderes.

El texto de 1917 establecía que el único periodo ordinario iniciaría el 1º de septiembre y no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año (esto último lo señalaba el artículo 66).

Además señalaba el artículo 65, en tres fracciones, los objetos del periodo ordinario: revisar la cuenta pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, y estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley, así como resolver los demás asuntos de su competencia.

Con el paquete de reformas publicadas el 6 de diciembre de 1977, el artículo 65 fue modificado inicialmente y posteriormente, el 7 de abril de 1986, fue objeto de otra reforma que introdujo los tres párrafos que hoy presenta. En el inicial se volvió a la práctica anterior y se restablecieron dos periodos de sesiones ordinarias. El primero a partir del 1º de noviembre y el segundo con inicio el 15 de abril. El término de los periodos se establece en el artículo 66, del que nos ocuparemos más adelante.

En el texto vigente desaparecieron las dos primeras fracciones de la redacción original para dejar el contenido de la tercera en el segundo párrafo actual en los siguientes términos: “En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás eventos que le correspondan conforme a esta Constitución”.

El tercer párrafo ordena que será en la Ley Orgánica del Congreso en donde se determine el orden de prelación de los asuntos que han de ser conocidos por las Cámaras.

Artículo 66

Este artículo, íntimamente vinculado al 65, fue objeto de reforma también del 7 de abril de 1986.

Cabe aquí el comentario de que la tradición constitucional durante el siglo XIX fue en el sentido de autorizar prórrogas de los periodos de

sesiones. La Constitución de 1917 prohibió la prórroga, si bien autorizaba a dar por terminado el único periodo de sesiones ordinarias antes del 31 de diciembre.

Con la última reforma, el primer párrafo del artículo 66 dispone que el primer periodo de sesiones ordinarias no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre y el segundo hasta el 15 de julio, ambos del mismo año. De la parte inicial del mismo párrafo se deduce que los periodos pueden terminar antes, pues establece que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que se hubieren contemplado en los términos del artículo 65.

El segundo párrafo del artículo 66 viene desde la redacción original que propuso Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución. Establece uno de los llamados por parte de la doctrina “matices parlamentarios” al darle intervención al Poder Ejecutivo en el funcionamiento del Legislativo (otros de estos matices serían la iniciativa de leyes, el informe ante el Congreso, etc.). Debido a que los periodos de sesiones son del Congreso, se reconoce que las dos Cámaras se pongan de acuerdo para darles término antes de las fechas límites, de manera que no afecten el trabajo de una y otra. Por ello, esta última parte del artículo señala que de no haber acuerdo entre las Cámaras para poner término al periodo antes de su fecha límite, resolverá el presidente de la República.

Artículo 67

Este precepto, en relación con el 79 también fracción IV y el 89 fracción XI, todos de la Constitución, establece la posibilidad de periodos de sesiones extraordinarias.

Existiendo asuntos del Congreso o de cada Cámara que no sean de la competencia de la Comisión Permanente y que pudiere resultar urgente o necesaria su resolución durante los recesos de aquéllas, desde nuestra Constitución de 1824, inspirada en la legislación de otros países, se señaló la posibilidad de los periodos extraordinarios. Tanto la Constitución de 1824, como la de 1857 otorgaban la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al presidente de la República cuando así lo acordaran, en el caso de la primera el Consejo de Gobierno y en el de la segunda la

Comisión Permanente. A pesar de esos antecedentes, y con el fin de fortalecer al Ejecutivo, los Constituyentes del 17 otorgaron esa facultad exclusivamente al presidente de la República.

El 24 de noviembre de 1923 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 67, por la cual se regresaba al sistema previsto en el siglo pasado. El argumento fundamental fue el de que ningún Poder debía intervenir en forma regular en el funcionamiento de otro de los poderes.

Con esa reforma el artículo 67 señala que el Congreso o una sola Cámara pueden ser convocados por la Comisión Permanente a periodos de sesiones extraordinarias; pero en ese caso sólo se podrán ocupar del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento, los cuales deberá señalar en la convocatoria respectiva.

Esto se complementa con la facultad que los artículos 79 fracción IV y 89 fracción XI otorgan al presidente de la República para que solicite a la Comisión Permanente la emisión de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola Cámara.

Artículo 68

Desde la Constitución Federal de 1824 existe este precepto que establece una norma de seguridad para el funcionamiento regular entre las Cámaras; tiene como finalidad impedir que una de ellas obstaculice el regular funcionamiento de la otra.

De esta forma, el artículo 68 establece que las Cámaras residirían en un mismo lugar y no podrían trasladarse a otro sin que antes convengan el traslado, el tiempo y modo de verificarla. Si ello sucediese, tienen que fijar el lugar, en que se reunirán cuando se trate de sesión del Congreso. Si no se pusieren de acuerdo en el traslado, tiempo, modo o lugar, se le da la facultad al Ejecutivo —otro matiz parlamentario— para terminar la diferencia, eligiendo entre una de las dos opciones que le presente cada una de las Cámaras. La parte final señala que ninguna de las dos Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Artículo 69

Los antecedentes de este artículo se remontan a la Constitución de Cádiz y desde entonces ha estado prevista la participación del Ejecutivo al inicio del primer periodo de sesiones, mediante la rendición de un informe sobre el estado del país o la administración a su cargo.

La Constitución de 1857 en su artículo 63 señalaba que el presidente de la Unión pronunciaría un discurso en el que manifestara el estado del país al asistir a la apertura de sesiones. De igual manera, establecía que el presidente del Congreso lo contestaría en términos generales. Por el contrario, el texto original de la de 1917, se aprobó con la siguiente redacción: “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria”. Esta redacción se entiende en función del contenido original del artículo 67.

Al haberse reformado el artículo últimamente citado, se reformó también en noviembre de 1923 el que comentamos en este apartado para quedar en los términos vigentes. Lo único que se hizo con la reforma fue retirar la obligación de que el Ejecutivo informara la razón o razones por las que se convocaba a periodo de sesiones extraordinarias —toda vez que la facultad de convocarlas se le otorgó a la Comisión Permanente— y, consecuentemente, se estableció que fuera el presidente de la propia Comisión quien asistiera al inicio de los periodos extraordinarios a informar sobre las razones de la convocatoria.

En la Constitución de 1917 desapareció la obligación de que el presidente del Congreso contestara al informe del Ejecutivo; sin embargo, habiendo sido una práctica permanente desde el inicio de nuestra vida independiente, ésta se recogió en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

En la Constitución de 1917 desapareció la obligación de que el presidente obligatoriamente debe concurrir el titular del Poder Ejecutivo ante el

Congreso. El ya referido en los párrafos anteriores y el contemplado en el artículo 87, por el cual el presidente de la República debe prestar ante el Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente durante los recesos de aquél, la protesta formal al tomar posesión de su cargo.

Los dos actos referidos en los párrafos anteriores son sesiones de Congreso que se rigen por disposiciones protocolarias especiales, por tratarse de la presencia del titular del Poder Ejecutivo ante el Legislativo en un régimen presidencialista. Por ello, jurídicamente, no está contemplada la posibilidad de que el presidente —a quien se entiende irresponsable, salvo por traición a la patria o por delitos graves del orden común en los términos del segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución— pueda ser interrumpido, interpelado o interrogado por los legisladores en los casos mencionados.

Artículo 70

El primer párrafo de este artículo encuentra sus antecedentes remotos en los artículos 47, 48, 65 y 111 de la Constitución Federal de 1824, los que establecían fundamentalmente lo mismo. Textos similares se repitieron en las demás leyes y proyectos constitucionales y en una reforma al artículo 64 de la Constitución de 1857, de fecha 13 de noviembre de 1874, se introdujo la redacción que sin cambios adoptó la carta de 1917 que sigue vigente hasta la fecha.

Mediante la reforma ya citada de diciembre de 1977, el artículo 70 fue adicionado con tres párrafos que desde entonces no han tenido modificación alguna.

Aunque en la práctica se ha perdido la distinción entre ley o decreto, las Leyes Constitucionales de 1836 dieron claramente la diferencia.

La tercera de dichas Leyes en su artículo 36 señalaba: “Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de Ley o Decreto”. El primer nombre corresponde a los que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El

segundo corresponde a los que dentro de la misma órbita son sólo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 fueron omisas en estas definiciones.

El resto del primer párrafo del artículo 70 vigente repite una fórmula tradicional que conlleva un principio de seguridad, al establecer que las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas. Esto es garantía de que el texto enviado al Ejecutivo fue realmente aprobado por el Congreso.

Como ya se apuntó, los tres párrafos que se adicionaron en 1977 a este artículo, fueron producto de la llamada reforma política, la cual entre otros aspectos introdujo en el artículo 54 la elección de diputados por el principio de representación proporcional, facilitando así el arribo a la Cámara de Diputados de legisladores de distintos partidos políticos.

El segundo párrafo del artículo 70 elevó a rango constitucional un principio reconocido de autonomía del Poder Legislativo para establecer él mismo, con base en el marco constitucional, su estructura y funcionamiento internos.

El tercero de dichos párrafos se derivó precisamente de la reforma al artículo 54, ya que se hacía preciso elevar a rango constitucional la prevención de que, entre otras cosas, la ley del Congreso tiene que determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas que llegaren a estar representadas en la Cámara de Diputados.

El último párrafo de este artículo 70, al igual que el segundo, es un reconocimiento de que el Poder Legislativo no requiere de la participación de otro poder para regular su estructura y funcionamiento internos, por lo cual prescribe que su ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.