



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Valadés, Diego; Serna de la Garza, José María

El cálculo del quórum en la Cámara de Diputados: una interpretación del artículo 63 constitucional
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre, 2003, p. 1037
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42710809>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL CÁLCULO DEL QUÓRUM EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: UNA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 63 CONSTITUCIONAL

Diego VALADÉS

José María SERNA DE LA GARZA*

RESUMEN: A partir del reciente debate legislativo relativo a la interpretación del artículo 63 constitucional, los autores presentan un estudio sobre la forma de calcular el quórum en la Cámara de Diputados. En la primera parte, desarrollan un marco conceptual, distinguiendo entre quórum de asistencia y quórum de votación, mediante los cuales se pretende garantizar un mínimo de representatividad en las deliberaciones y decisiones de los congresos. En la segunda parte, realizan un análisis del artículo 63 constitucional, del que destacan dos posibles interpretaciones, concluyendo que de su interpretación gramatical y sistemática, el número a partir del cual se debe computar el quórum de asistencia en esta cámara es de 500.

Palabras clave: quórum, Poder Legislativo, votación legislativa, representación política.

ABSTRACT: Triggered by the recent legislative debate related to the interpretation of article 63 of the Mexican Constitution, the authors of this article discuss the formula to calculate the forum in the Chamber of Deputies of Mexico. In the first section of the work, they introduce a conceptual framework, distinguishing between the “attendance quorum” and the “voting quorum”, which seek to guarantee a minimum of representativity in the deliberations and decision-making of legislative bodies. In the second section of the essay, the authors analyze article 63 of Mexico’s Constitution, identifying two possible interpretations. Finally, they conclude that on the basis of a grammatical and systemic interpretation, the figure that ought to be used to calculate the “attendance quorum” in said Chamber is 500.

Descriptors: quorum, legislative power, legislative voting, political representation.

* Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. Planteamiento del problema. II. Marco conceptual. III. Análisis del artículo 63 constitucional. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Cuestión general

El concepto de “quórum” fue adoptado en Inglaterra, a finales de la Edad Media como garantía judicial, de suerte que ningún tribunal pudiera actuar sin la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Ese principio se extendió durante el siglo XVI, como condición de validez de las deliberaciones y decisiones del Parlamento británico, y fue adoptado en 1789 por la Constitución de Estados Unidos de América (artículo 1o., sección 5),¹ y por la Constitución francesa de 1791 (título 2o., cap. 1o., sección 1a., artículos 3o. y 4o.).²

En la actualidad, muchos sistemas están derivando la determinación del quórum a los reglamentos parlamentarios y, en varios casos, incluso el número de integrantes de las asambleas queda sujeto a disposiciones legislativas. En Austria (artículo 31), Bélgica (artículo 53), Dinamarca (artículo 50) y España (artículo 79), la

¹ “La mayoría de los miembros (de cada cámara) integra el quórum. Si no hay quórum, los miembros de cada cámara pueden suspender las sesiones y compeler a los ausentes para presentarse”. La aplicación práctica de esta disposición ha permitido una gran holgura en la vida congresual estadounidense, en tanto que la expresión “may adjourn” (“pueden suspender”), se ha entendido como una facultad de ejercicio potestativo en cada cámara, por lo que la falta de quórum no determina, por sí sola, la suspensión de las sesiones. De esta suerte sólo se exige la presencia de la mayoría de los miembros en las respectivas cámaras cuando se trata de tomar una votación, pudiendo llevarse a cabo las deliberaciones con un número indeterminado de asistentes. La práctica se ha extendido a otros sistemas, por lo que tiende a generalizarse una mínima exigencia de asistencia a los debates de los congresos y parlamentos. El interés político por el tema que se trata o por el ministro con quien se discute, es lo que convoca a los representantes, más que la obligación legal o reglamentaria de asistir.

² En Francia había un debate muy reñido entre los adherentes a las tesis de J. J. Rousseau, adversas al sistema representativo, y los simpatizantes del abate Sieyès, defensores del sistema representativo. Esta situación dio lugar al establecimiento de una Asamblea Nacional muy numerosa (setecientos cuarenta y cinco miembros) y un quórum expresamente señalado de trescientos setenta y tres diputados.

presencia de la mayoría sólo se exige para tomar decisiones, en tanto que en Italia (artículo 64.3) es requisito incluso para deliberar.³ En el caso de Austria, sin embargo, el quórum para deliberar es de un tercio de los diputados. En Grecia (artículo 67) el quórum para decidir es de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados.

En cuanto a América Latina, la mayoría de las Constituciones continúan regulando el quórum, acogiéndose a la regla general de la mayoría. Entre los casos excepcionales están la Constitución de Brasil, que no lo determina; la de Chile (artículo 53), que reduce el quórum a una tercera parte de los integrantes de cada una de las cámaras; y la de Colombia (artículo 145), que sólo exige la presencia de una cuarta parte para deliberar, aunque conserva la mayoría para votar.

El quórum atiende a la solución de dos problemas: por una parte, es una garantía del sistema representativo, en cuanto a que en las deliberaciones y las decisiones debe participar un número adecuado de representantes; por otro lado, es una garantía del sistema republicano, en cuanto a que las instituciones deben funcionar razonablemente. En esta medida, el número requerido para integrar el quórum no debe ser tan reducido como para distorsionar la función representativa de un congreso, ni tan elevado como para entorpecer sus actividades.

Por otra parte, suele ocurrir que el reclamo de quórum sea utilizado con el propósito de obstruir las labores de los cuerpos legiferantes. Es por esto que en algunos sistemas se ha optado por reducirlo, mientras que en otros, como el británico —particularmente después de las tensiones que se produjeron durante el siglo XVII entre el parlamento y los monarcas de la casa Estuardo—, a lo largo del siglo XIX se prefirió simplificar los procedi-

3 En cuanto a los integrantes del parlamento, en Austria (artículo 26.2) corresponde a la Ley de Elecciones fijar el número de diputados; Dinamarca (artículo 28) establece que, “como máximo”, sea de 179; España (artículo 68) sitúa el mínimo de diputados en 300 y el máximo en 400, y Grecia (artículo 51.1) los ubica entre 200 y 300, mientras que Bélgica (artículo 63) tiene una cámara de representantes compuesta por 150 miembros, e Italia (artículo 56) determina un número fijo de diputados, 630, y de 315 senadores.

mientos parlamentarios, al punto de que se ha llegado a entender que los ausentes votan con la mayoría.⁴

2. El problema en México

El párrafo primero del artículo 63 de la Constitución de 1917, ordena que: “Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”.

Ese es un precepto que figuraba en la Constitución de Cádiz de 1812 (artículo 139), y que en el sistema constitucional mexicano aparece desde 1814 (artículo 126 de la Constitución de Apatzingán), y en el México independiente a partir de 1824 (artículo 36). En 1842 se intentó elevar el quórum a las dos terceras partes del total de miembros del congreso.

En el debate legislativo reciente, el artículo 63 fue objeto de interpretaciones diversas, conforme a las cuales se trató de determinar cuál era el número de legisladores que debía tomarse en cuenta para efectos de computar el llamado quórum.

Por una parte, se ha opinado que dicho número es el de los 500 diputados que prevé el artículo 52 constitucional como integrantes de la Cámara de Diputados. Por otro lado, se ha considerado que el número base para calcular el quórum de asistencia debe determinarse restando al número previsto en el artículo 52 constitucional (es decir, a 500), el número de diputados que por diversos motivos hayan dejado de pertenecer a la cámara, sin que sus correspondientes suplentes hayan sido aún llamados.

En otras palabras, se trata de establecer cuál es la base para determinar el quórum de asistencia: el número de legisladores definido por la Constitución o el número de legisladores realmente

4 Walkland, S. A., *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, pp. 248 y ss.; id., *The Legislative Process in Great Britain*, Londres, George Allen and Unwin LTD, 1968, pp. 91 y ss. A principios del siglo XIX, Jeremy Bentham escribía que la suspensión del trabajo de una asamblea representaba “una pena impuesta a los comitentes por culpa de los mandatarios”, y atribuía ese vicio a la prevaricación, negligencia, elección de individuos no idóneos, inacción de la asamblea, “sorpresas” parlamentarias y al alejamiento de las asambleas y la población. Véase Bentham, Jeremy, *Táctica de las asambleas legislativas*, París, 1824, pp. 283 y ss.

existente en cada caso. Para esto último habría que restar a 500, el número de diputados que hubiesen dejado de formar parte de la cámara (por licencia, fallecimiento o cualquier otra causa) y cuyos suplentes no hubiesen sido aún llamados.

II. MARCO CONCEPTUAL

La doctrina suele diferenciar entre quórum de asistencia y quórum de votación.⁵ Esta clasificación es útil para identificar los casos en que, para votar, se exige un número de asistentes superior al requerido para deliberar. Cuando la Constitución no establece una regla específica, se entiende que la cámara toma sus decisiones por mayoría de los presentes, lo cual supone, a su vez, que esté previamente satisfecho el requisito de validez para sesionar: el quórum.

La diferencia entre el quórum de asistencia y el de votación es clara: una resolución de la cámara no será válida, cualquiera que haya sido la votación, si al momento del voto no estaba presente el número necesario de legisladores para que el cuerpo colegiado pudiera sesionar. En este sentido, como ya se ha dicho más arriba, diversos sistemas prevén que la discusión en una asamblea se puede llevar al cabo con un número reducido de asistentes, en tanto que para tomar decisiones es indispensable la asistencia de la mayoría de sus integrantes.

Existen diversas disposiciones constitucionales conforme a las cuales algunas decisiones deben ser adoptadas por una mayoría calificada (por ejemplo, artículos 72, incisos d y e; 73, fracción III, 5o.; 110, 111, y 135). En el mayor número de casos, empero, el quórum requerido es el ordinario de asistencia. Puede haber otros casos, sin embargo, en que el número de votos exigido resulte superior al quórum de asistencia regular. Es lo que sucede con el artículo 72, inciso c, conforme al cual se requiere una mayoría de dos terceras partes del número total de votos de ambas

⁵ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, pp. 68 y 69; véase también Tossi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 87 y 88.

cámaras para superar el veto presidencial. Aquí la mayoría necesaria para la validez de la decisión es superior al quórum regular de asistencia.

Por otra parte, en el sistema mexicano hay dos tipos de quórum de asistencia: el ordinario y el especial. El quórum ordinario corresponde al número de diputados (o de senadores, pero en general, en lo sucesivo, se aludirá sólo a aquéllos) necesarios para que la cámara pueda sesionar válida y legalmente en todos los casos en que la Constitución no establezca una mayoría diferente; el quórum especial es el que la Constitución establece para la deliberación de asuntos de particular relevancia (artículo 84, que exige la presencia de dos terceras partes del total de miembros para constituirse en colegio electoral cuando se produce la falta absoluta del presidente) o ante la imposibilidad de contar con la mayoría requerida (artículo 63, que autoriza a los presentes, sin importar su número, para compeler a los ausentes para que se presenten, llamar a los suplentes y convocar a elecciones).

El análisis al que se contrae el presente estudio concierne a ambas especies de quórum de asistencia, en tanto que lo que resulte aplicable al ordinario, lo será también para el especial. También es pertinente para casos como el aludido, de la superación del veto presidencial.

Antes de determinar cómo se debe entender “el número total” de miembros de la cámara, la primera pregunta que debe ser planteada es ¿cuál es la razón de ser del establecimiento de un quórum determinado? Como ya se ha mencionado, no en todos los países se siguen los mismos criterios. En algunos, el “número legal” es muy bajo (en la Cámara de los Comunes inglesa es de 40 miembros, y en la de los Lores, de apenas tres);⁶ mientras que en otros prevalece la regla de la mayoría.

A pesar de las diferencias, en todos los casos se trata de garantizar un mínimo de representatividad en las deliberaciones y decisiones de los congresos. Con el “número legal” se busca garantizar una representatividad aceptable, para que las resoluciones

⁶ Bradshaw, K. y Pring, D., *Parliament and Congress*, Londres, Quartet Books, 1981, pp. 161 y 193.

adoptadas por el congreso o parlamento cuenten con la legitimidad democrática que resulta de la confluencia y participación de una pluralidad de fuerzas y opiniones políticas en los procedimientos parlamentarios.

Ahora bien, el quórum, considerado en función de dicho principio de representatividad, varía según las condiciones propias de cada sistema de partidos. Se entiende, de esta forma, que en sistemas bipartidistas como el británico, en los que hay dos partidos grandes “efectivos”,⁷ sumamente disciplinados, el “número legal” sea relativamente bajo, dado que basta con un pequeño número de legisladores para que las diversas corrientes políticas con representación en el parlamento tengan participación en los debates y votaciones. Además, para superar cualquier reserva, ha sido aceptada la ficción jurídica de que los ausentes suman su voto a la mayoría.

Sin embargo, en sistemas multipartidistas, un quórum de asistencia muy bajo podría tener por consecuencia que un grupo minoritario tomase decisiones relevantes, con exclusión de la pluralidad de fuerzas políticas que deberían haber participado en la discusión y votación.

En este punto es sugerente la opinión de Tossi sobre el elevado quórum exigido por la Constitución italiana:

De hecho, el criterio proporcionalista de la representación y el multipartidismo, vinculados con la presencia en el parlamento de fuerzas políticas que constituyen las oposiciones no siempre homogéneas al sistema, hacen que sea necesario salvaguardar la funcionalidad legislativa y política de la asamblea contra golpes de la minoría.⁸

En otras palabras, si el electorado ha decidido mediante su voto que el congreso tenga una determinada composición de fuerzas políticas, es de presumirse que también quiere que en los debates y en la toma de decisiones del congreso se encuentren presentes esas fuerzas. Para garantizar, en la medida de lo posible, dicha

⁷ Para una descripción y análisis de la dinámica de los sistemas bipartidistas, véase Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial, 1976, pp. 234-247.

⁸ Tossi, *op. cit.*, nota 5, p. 88.

presencia, las Constituciones establecen un mínimo por debajo del cual las asambleas no podrán deliberar y decidir válidamente. Se trata de un piso que busca garantizar un mínimo aceptable, razonable, de representatividad en la actuación de las asambleas legislativas. Por ello es que puede afirmarse que, en última instancia, el quórum de asistencia está destinado a proteger el sistema representativo.

El criterio complementario consiste en no generar condiciones de bloqueo que afecten al derecho del ciudadano al buen gobierno.⁹ Las reglas del constitucionalismo moderno no se traducen en mecanismos que impidan o dificulten el funcionamiento fluido y eficaz de las instituciones. En este sentido, un quórum muy elevado se traduce, en la práctica, en una decisión que limita la vida institucional. A esta lógica obedece la reforma de 1993 al artículo 63, para reducir el quórum del Senado de dos terceras partes a la mayoría de sus miembros.

III. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 63 CONSTITUCIONAL

Todo órgano colegiado tiene que lograr la concurrencia de múltiples voluntades para poder funcionar. En cuanto a las asambleas legislativas, además de hacer frente a ese desafío, incluyen un elemento adicional que por su trascendencia los distingue de otras formaciones colegiadas: los parlamentos son órganos de formación de la voluntad del Estado, y en su seno se forman consensos básicos en torno a las decisiones políticas que atañen a la colectividad. Por esta razón es de suma importancia que los integrantes de las asambleas legislativas se encuentren presentes en las reuniones en las que se toman decisiones de esa magnitud, para que a su vez aquéllas puedan cumplir con sus funciones de servir como correas de transmisión de demandas y consensos entre gobernantes y gobernados.

La importancia que reviste la presencia de los legisladores en las sesiones camarales ha motivado que el derecho constitucional

⁹ Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 180 y ss.

y el parlamentario establezcan reglas para garantizar la asistencia de aquéllos o, en su caso, para lograr su reemplazo. El artículo 63 constitucional se refiere, precisamente, a dichas reglas.

El primer párrafo del artículo 63 constitucional hace referencia al llamado quórum de las cámaras del Congreso de la Unión. Este artículo reconoce que no es posible que la totalidad de los legisladores que integran las cámaras estén presentes en todas las sesiones que aquéllas celebran, pero al mismo tiempo establece un mínimo debajo del cual la asamblea respectiva no podrá sesionar válidamente, procurando con ello asegurar un mínimo de representatividad en los debates y en las decisiones que toma cada una de las cámaras.

El mínimo requerido por el artículo 63 debe entenderse en relación con las funciones de representación que las cámaras del congreso están llamadas a realizar. Es decir, en el congreso se encuentran representadas, por decisión del electorado, una diversidad de fuerzas políticas y corrientes de opinión, cuya presencia y participación en las discusiones hace posible la generación de compromisos y corresponsabilidades sin los cuales no es posible gobernar. Entonces, el que se requiera que en cada una de las cámaras se encuentren presentes más de la mitad del “número total de sus miembros” busca garantizar ese mínimo de representatividad del que hemos hablado.¹⁰

Si el espíritu y la razón de ser del quórum, como institución de derecho constitucional-parlamentario, apunta a la protección del sistema representativo, debemos preguntarnos a continuación cuál de las dos interpretaciones del artículo 63 constitucional aquí analizadas se adecua al propósito de la Constitución, de acuerdo con el precepto en vigor y con la aplicación tradicional de que ha sido objeto.

La interpretación que sugiere que el quórum ha de establecerse restando al número de 500, el número de diputados que por di-

10 Sobre la función de representación de las asambleas legislativas, véase Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 130-133. “Esta función representativa también es conocida como función de integración pública de intereses, términos que expresan que las decisiones son tomadas mediante la confluencia del conjunto de los intereses involucrados en un proyecto o, al menos, de los más importantes”.

versas razones hayan dejado de formar parte de la cámara y cuyos suplentes aún no hayan sido llamados, en realidad está proponiendo la existencia de un “número legal” móvil, en lugar de uno fijo.

Ahora bien: considerar al quórum de asistencia como móvil, no corresponde al contenido del precepto ni al sistema constitucional mexicano. Debe tenerse presente que se trata de una norma que, como antes se dijo, viene reproduciéndose en los textos constitucionales mexicanos desde 1814 y 1824, los que a su vez recogieron las provisiones normativas de Estados Unidos de América, Francia y España. A diferencia de otros sistemas constitucionales, que se han ido flexibilizando en este punto, el mexicano ha permanecido ceñido a la tradición.

Esta misma cuestión ha sido suscitada en otros sistemas. En Italia se ha llegado a la conclusión de que, para la verificación del quórum, es posible sustraer, del número legal teórico, las curules que se encuentren desocupadas.¹¹ Se ha interpretado de manera consuetudinaria, y finalmente se ha incluido en el reglamento correspondiente, que los “componentes” de la cámara son quienes efectivamente se encuentran desempeñando el cargo representativo.¹² Otro tanto ocurre en España, donde aunque hay omisión reglamentaria, consuetudinariamente se ha interpretado que en el cómputo del quórum sólo se incluya a los legisladores efectivamente existentes en cada momento, de manera que no se considere a quienes hayan fallecido o renunciado, por ejemplo.¹³ Debe tenerse presente que a diferencia del sistema mexicano, en España e Italia no está contemplada la elección de suplentes de los legisladores. Esto explica en buena medida la flexibilidad en las interpretaciones italiana y española.

Un clásico del derecho parlamentario, William Gerard Hamilton,¹⁴ señalaba a fines del siglo XVIII que una forma de interpretar las decisiones y las disposiciones de las asambleas, era me-

¹¹ Tossi, *op. cit.*, nota 5, p. 88.

¹² Crisafulli, Vezio y Paladin, Livio, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 63 y 64.

¹³ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 221.

¹⁴ Hamilton, William Gerard, *Parliamentary Logic*, ed. y trad. por Eloy García, Madrid, Textos Parlamentarios Clásicos, 1996, p. 322.

dian­te el proce­di­mien­to de re­duc­ción al ab­sur­do. En este or­den de con­side­ra­cio­nes, cabría ha­cer un ejer­cicio en ese sen­tido.

Supón­gase, por ejem­plo, que va­rios par­tidos con re­pre­sen­ta­ción en la Cáma­ra de Di­puta­dos de­ci­den no asis­tir a las se­sio­nes or­di­na­rias du­ran­te un mes y me­dio, que­dan­do sólo 200 di­puta­dos en ejer­cicio, qui­enes ten­drían la obli­ga­ción de lla­mar a los su­plen­tes, los cu­ales pre­sumible­mente tam­poco asis­tirían, por per­te­necer al mis­mo par­tido que los pro­pie­ta­rios. Si se en­ten­diera que los 200 di­puta­dos que sí asis­tieran a las se­sio­nes po­drían se­sio­nar en esa si­tuación, signifi­caría que 101 in­te­grarían el quórum y 52, el 10% del to­tal, po­drían vo­tar y apro­bar le­yes fe­de­ra­les. Desde lue­go, si se apli­cara la in­ter­pre­ta­ción de que el quórum co­rres­ponde al to­tal de la cáma­ra, ésta no po­dría fun­cio­nar.

Desde el pun­to de vi­sta con­sti­tu­cio­nal las con­se­cuen­cias son dis­tin­tas: en el pri­mer caso (re­duc­ción del quórum para pre­servar la fun­ción), la in­sti­tu­ción cae­ría en una gra­ve cri­sis de le­gi­ti­mi­dad que afec­taría, de ma­nera di­rec­ta, a qui­enes ejer­cieran las fun­cio­nes de ma­nera tan pre­ca­ria; en el se­gun­do caso, la re­spon­sa­bi­li­dad re­cae­ría sobre qui­enes hu­bieran in­ten­ta­do ob­sta­cu­li­zar el fun­cio­na­mien­to de una in­sti­tu­ción re­pre­sen­ta­ti­va. Se trata, como es ob­vio, de un caso ab­sur­do, pero que sir­ve para con­sta­tar los po­si­bles re­sul­ta­dos ex­tre­mos a los que se pue­de lle­gar me­dian­te di­fe­ren­tes in­ter­pre­ta­cio­nes.

Con­viene tener pre­sen­te que la tra­di­ción con­sti­tu­cio­nal me­xi­ca­na se in­cli­naba por la pro­hi­bi­ción de re­nun­ciar a los car­gos de re­pre­sen­ta­ción po­pu­lar. Mi­guel Lanz Duret¹⁵ ad­vir­tió que la re­dac­ción del ar­tícu­lo 63 adop­ta­da en 1917 su­pe­raba “el an­ti­guo pro­blema sobre la exis­ten­cia o no del de­re­cho a di­mitir que se ne­gaba a los mi­em­bros del con­gre­so, que­dan­do ya es­ta­ble­ci­do que si por de­ter­mi­na­das omi­sio­nes o fal­tas pue­den ser des­ti­tu­idos, con­se­cuen­temen­te tie­nen el de­re­cho de re­nun­ciar... por no ha­ber ra­zón ju­rí­dica ni po­lí­tica en con­tra­rio”.

Una de las cri­sis re­cu­ren­tes du­ran­te el si­glo XIX fue la fre­cuen­te fal­ta de quórum en el con­gre­so.¹⁶ La ob­ser­va­ción de Lanz

15 Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, s. p. i., 1933, p. 152.

16 Véase Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964, p. 283.

Duret denota que en 1917 se tuvo confianza en que la responsabilidad política de los elegidos evitaría incidir en los anteriores problemas de ausentismo camarál. Lo que no se podía prever es que las normas muy detalladas de la Constitución podrían abrir la puerta a estrategias obstruccionistas.

En previsión de ese tipo de situaciones, fue adicionado un último párrafo al artículo 63, conforme al cual incurren en responsabilidad quienes, habiendo sido electos, no se presentan, sin causa justificada, a desempeñar su cargo. Esta adición, en 1993, resultó de haber advertido que esa posibilidad ocurriera; la Constitución tomó el camino que ha adoptado en otras ocasiones: el casuismo.

El problema de esta estrategia legislativa es que ningún texto puede prever todas las contingencias, y, por otro lado, la tendencia reglamentaria que presentan algunas Constituciones, entre ellas la mexicana, dejan poco espacio para flexibilizar el texto mediante un ejercicio interpretativo razonable.

El sistema casuístico adoptado por la Constitución, sobre todo en los aspectos orgánicos, dificulta encontrar soluciones que permitan innovar algunas prácticas. Es el caso de la forma como se ha entendido el problema del quórum. La Constitución (artículo 63) establece expresamente los tres únicos asuntos que pueden tratar los diputados sin la presencia de la mayoría del número total de sus miembros: compeler a los ausentes para que asistan, llamar a los suplentes y convocar a nuevas elecciones.¹⁷

Fuera de esos casos, la cámara no puede deliberar ni decidir sin que concurra la mayoría de sus integrantes. Como se ha visto, a diferencia de otros sistemas, la Constitución mexicana no distingue entre el quórum para discusión y el quórum para votación, por lo que no cabe interpretar lo que la norma suprema no permite, ni adoptar otras excepciones que las específicamente señaladas.

Queda sólo un aspecto por aclarar: qué debe entenderse por “miembros” de la cámara. Si por tales se entendiera a las personas físicamente consideradas como legisladores en funciones, habría

17 Cfr. Serna de la Garza, José Ma., “Comentario al artículo 63 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 1995, p. 714; y Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 15a. ed., 1977, p. 312.

que concluir que el artículo 52 constitucional es indicativo y no preceptivo, porque la cámara podría tener o no tener quinientos miembros, según la decisión que en cada momento tomaran libremente los diputados. Pero, por otra parte, el artículo 40 dispone que el pueblo mexicano se constituye en república representativa y democrática, y el 41 agrega que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión. No cabría, por tanto, una interpretación que dejara el desempeño de una función de la soberanía popular en manos de los representantes. Si se estimara que el ejercicio de las funciones que resultan del artículo 41 son de naturaleza potestativa por parte de los representantes, la soberanía no recaería en los mandantes sino en los mandatarios. Se trata, por ende, de una solución absurda.

Por otra parte, tampoco puede considerarse que el artículo 52 constitucional es indicativo y no preceptivo. A diferencia de otras Constituciones,¹⁸ la mexicana establece con precisión el número de componentes de la Cámara de Diputados, y para que no se desintegre prevé la elección de suplentes (artículo 51). Ahora bien, independientemente de las disposiciones de carácter programático que una buena parte de las Constituciones modernas incluyen, y que requieren normas de desarrollo por parte del legislador ordinario, toda Constitución tiene un valor normativo propio,¹⁹ que se convierte en la base del Estado de derecho. La estructura jurídica del Estado descansa en el valor normativo de la Constitución. Una de las notas características del Estado de derecho es que los gobernados tienen la certidumbre de que los órganos del poder actúan conforme a lo prescrito por las normas. Las decisiones de los órganos del poder no serían previsibles si algunos agentes políticos pudieran modificar, discrecionalmente, nada menos que la integración de una cámara de representantes. Si la integración de la cámara quedara sujeta a las decisiones de sus integrantes, se estaría desnaturalizando el Estado de derecho y se pondría en duda el valor normativo de la Constitución.

¹⁸ Véase la nota 3.

¹⁹ Véase García de Enterría, Eduardo, "La Constitución como norma jurídica", varios autores, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 97 y ss.

Pero además de esas consideraciones, debe leerse con atención el artículo 63. Justamente lo que el primer párrafo de ese precepto no permite es entender que la cámara se integra sólo con quienes han aceptado desempeñar la función de diputado. El primer párrafo del artículo 63 dice, en su inicio, que “las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. Pero para que no quede duda que la Constitución entiende por “miembros” a la totalidad de los integrantes de la cámara y no sólo a los que ya aceptaron el encargo, a continuación precisa que “los presentes” deberán “compeler a los ausentes” para que concurran, y que de no hacerlo “se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su cargo”, y debe procederse a llamar a los suplentes y, de no asistir, “se declarará vacante el puesto”, por lo que serán convocadas nuevas elecciones.

Es claro, por ende, que puede haber una o varias vacantes, y no por eso se reduce el número de diputados y, en consecuencia, el quórum. Como se puede apreciar, el artículo 63 alude indistintamente a “miembros” de la cámara y a “puesto” en la cámara. Esto significa que en las consideraciones del Constituyente no entró la posibilidad de que, si algún o algunos diputados no aceptaban su encargo, operaba una reducción automática de sus integrantes para fines de quórum. En ese mismo sentido está redactado el tercer párrafo del artículo 63: “si no hubiese quórum... para que (las cámaras) ejerzan sus funciones...” serán convocados “inmediatamente” los suplentes. Si el quórum se redujera en la misma proporción de los integrantes de la cámara, este precepto sería inútil.

En el sistema constitucional hubo una excepción en cuanto al quórum. El artículo 60 disponía que cada cámara calificaría las elecciones de sus miembros. En 1977 este precepto fue reformado para establecer que la calificación correspondiente a la Cámara de Diputados la haría un colegio electoral integrado por cien presuntos diputados. Así, ese colegio actuaría en nombre de la cámara, pero sólo con el fin de calificar la elección de sus miembros. Se trataba de una ficción legal, porque en rigor los inte-

grantes del colegio también calificaban su propia elección, por lo que en rigor tampoco eran diputados cuando actuaban en representación de la cámara. El problema de la autocalificación se complicó considerablemente cuando, en 1933, fue reformada la Constitución para prohibir la reelección sucesiva de los legisladores; desde entonces la autocalificación fue una ficción legal, pues quienes calificaban las elecciones de los diputados en nombre de la cámara, no eran diputados. Para los propósitos de este estudio, la reforma de 1977 corrobora que cuando el Constituyente ha querido construir una excepción para la regla del quórum, lo ha hecho siempre de manera expresa.

Por todo lo anterior, ante la necesidad de interpretar qué significado le atribuye la Constitución a la voz “miembro” de la Cámara de Diputados, debe optarse por la que resulte acorde con el sistema representativo; con el sentido normativo de la Constitución y el valor preceptivo de sus disposiciones; con la certeza general de que las normas son acatadas; con la sujeción de los actos del poder a las normas, y con la posibilidad de que sus decisiones sean previsibles.

Por lo mismo, debe entenderse que el número para calcular el quórum de asistencia de las cámaras del Congreso de la Unión, es el de 500 para la Cámara de Diputados, y de 128 para el Senado, según se desprende de los artículos 52 y 56 de la Constitución General de la República, de lo que resulta que para que dichas cámaras puedan sesionar válidamente se requiera un mínimo de 251 diputados y de 65 senadores.

En este sentido se orienta la doctrina mexicana. Por ejemplo, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona afirman que:

Se entiende por ‘quórum de asistencia’ el número indispensable de legisladores para que puedan sesionar válidamente las cámaras que integran el Poder Legislativo. En el primer párrafo del artículo 63 constitucional se establece la regla genérica al respecto, expresándose que las cámaras para efectuar sus sesiones requieren de la ‘concurencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número

total de sus miembros', que de acuerdo con la conformación actual serían 251 representantes en el caso de los diputados y 65 para los senadores.²⁰

Por su parte, José Gamas Torruco observa que:

El quórum de asistencia establece números mínimos de legisladores para el funcionamiento de las cámaras, contados a partir del número total de sus integrantes (quinientos y ciento veintiocho, respectivamente). Tiene por objeto preservar el carácter colegiado del órgano, lo que asegura la representatividad del mismo y evita la concentración del poder en unos cuantos individuos.²¹

IV. CONCLUSIÓN

El examen de la disposición contenida en el párrafo primero del artículo 63 constitucional, así como su interpretación gramatical y sistemática, nos lleva a concluir que el número a partir del cual se debe computar el quórum de asistencia en la Cámara de Diputados es el de 500.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BENTHAM, Jeremy, *Táctica de las asambleas legislativas*, París, 1824.
BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
BRADSHAW, K. y PRING, D., *Parliament and Congress*, Londres, Quartet Books, 1981.
CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983.
CRISAFULLI, Vezio y PALADIN, Livio, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990.
FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 661 y 662.

²¹ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 845.

- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2001.
- GARCÍA, Eloy (ed.), *Parliamentary Logic*, Madrid, *Textos Parlamentarios Clásicos*, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La Constitución como norma jurídica", varios autores, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial, 1976.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 63 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 1995.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1977.
- TOSSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- WALKLAND, S. A., *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979.
- , *The legislative process in Great Britain*, Londres, George Allen and Unwin LTD, 1968.