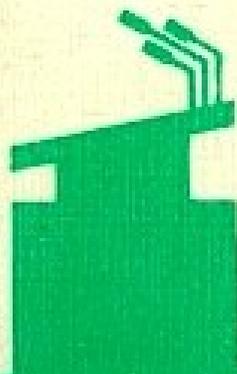




Manuales Elementales de Técnicas  
y Procedimientos Legislativos

# DE LAS SESIONES

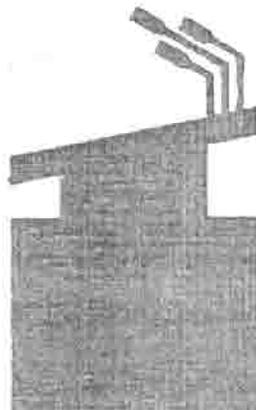


MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA



**Manuales Elementales de Técnicas  
y Procedimientos Legislativos**

# **DE LAS SESIONES**



**MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA**



Manuales Elementales de  
Técnicas y Procedimientos  
Legislativos

# DE LAS SESIONES

MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA

MANUAL ELEMENTAL DE TECNICAS  
Y PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

" DE LAS SESIONES "

copy c 1991 por  
Miguel Angel Camposeco Cadena  
Insurgentes Sur No. 421-"A"-1406,  
Col. Hipódromo Condesa, México, D.F.  
C.P. 06170  
Telfs. 5-64-52-47 y 5-84-86-76

PRIMERA EDICION DEL AUTOR.- 1990  
ISBN 968-499-848-1

SEGUNDA EDICION DEL AUTOR.- 1993

Reservados todos los derechos  
El contenido de esta publicación no podrá reproducirse  
total ni parcialmente ni almacenarse en sistema de re-  
producción, ni transmitirse en forma alguna, ni por --  
ningún procedimiento mecánico, electrónico, o de foto-  
copia, grabación u otro cualquiera, sin el permiso --  
previo del editor, solicitado y otorgado por escrito.

## *Justificación*

Los debates en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, tienen múltiples facetas y a medida que pasa el tiempo cada diputado va conociendo con minuciosidad, porque encierra todo un cúmulo de detalles que forman en sí un sistema operativo. Para quienes llegan por primera vez, a desempeñar el honroso cargo de representar a su entidad federativa, tiene que familiarizarse con este conjunto de detalles, o pasos que se siguen cuando se llevan a cabo las discusiones en el Recinto Parlamentario. Es por ello que la Comisión de Corrección de Estilo, en conjunto con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, desempolvan los folletos del licenciado Miguel Angel Camposeco Cadena, para reeditarlos nuevamente y ponerlos al alcance de nuestros compañeros diputados, con el propósito de que les sean de gran utilidad, en las tareas inherentes a su cargo; ya que en forma sencilla y amena, Los Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, explican todo el proceso parlamentario; y con previa autorización por escrito del autor nos permitimos hacer un esfuerzo para hacerlos llegar a ustedes.

Dip. Miguel González Avelar

PDTE. COMISION DE REGIMEN,  
REGLAMENTO Y PRACTICAS  
PARLAMENTARIAS

Dip. Alvaro Salazar Lozano

PTDE. COMISION DE CORRECCION  
DE ESTILO

# *Presentación*

Por sesión legislativa, se comprende el tiempo que ocupan los miembros de una Asamblea, citados previamente, para un día fijo y a un lugar predeterminado, para conocer y tratar aquellos asuntos que se insertan en un Orden del Día -confeccionado para dicho evento-, los cuales, por su propia naturaleza, son de la exclusiva competencia y resolución del citado órgano deliberante.

Así pues, la sesión (séance en francés, seduta o tornata, en italiano, sittin, en inglés) corresponde a la reunión diaria del Parlamento que puede ser, ordinaria o extraordinaria, matutina o vespertina o nocturna y que puede durar más de un día por decisión de la Asamblea, por determinación legal o disposición, de su Presidente, en observancia al asunto o materia que se haya puesto a discusión.

Nuestro Congreso compuesto por dos Cámaras Legisladoras (Diputados y Senadores), se organiza sobre bases de permanencia y continuidad. Su permanencia deviene de su carácter de Poder integrante del Supremo de la Federación; su continuidad, de dos notas características: el de su funcionamiento en periodos de actividad alternados con recesos, y el de su renovación cada tres años, que se produce en forma total en la Cámara de Diputados y parcial (por mitad) en la de Senadores. A este periodo trianual, se le llama Legislatura, mientras que en otros Países tiene denominaciones diferentes; por ejemplo, en España, se llama Cortes, en Francia se denomina Sesión, en Italia, Sessione y en Inglaterra, Session a lo que, entre nosotros hoy corresponde al término Legislatura.

Este Manual, de la Serie de Técnicas y Procedimientos Legislativos, trata este importante tema de las Sesiones, que se comprenden dentro de los periodos ordinarios o extraordinarios de cada Cámara Legisladora, del Congreso o de su Comisión Permanente.

Se explican, describen y definen las diferentes clases de sesiones: ordinarias y extraordinarias, públicas, secretas, prorrogadas y permanentes. También se explican las condiciones y exigencias reglamentarias para su validez, así como aquellas particularidades que puedan afectar su desarrollo, contenido, tiempo de realización o suspensión.

El tema de las Sesiones no ha sido explorado con rigor metodológico. En general los autores de derecho no han mostrado interés sobre este importante aspecto del procedimiento de la formación de la Ley, no obstante que durante el desahogo de las sesiones, se producen y legitiman las etapas de mayor trascendencia del proceso legislativo: desde el anuncio de llegada a la Cámara, de la Iniciativa del Proyecto de Ley o Decreto, su turno a comisión o comisiones la primera y segunda lectura del dictamen que produce la Comisión Legislativa correspondiente, las discusiones en lo general y lo particular, y hasta la aprobación del texto final de la ley.

Quizás, se piense que la sesión es sólo el tiempo durante y dentro del cual se cumplen las funciones y los procedimientos reglamentarios del debate y aprobación de la ley, nosotros consideramos que este elemento formal otorga, en las dimensiones del espacio y el tiempo, la legitimidad a las resoluciones de la Asamblea, la legalidad al procedimiento aplicado y la seguridad y certeza que debe caracterizar al nacimiento de las normas que integran al Derecho positivo.

Al igual que los otros Manuales de esta serie, este fué preparado para servir como documento de estudio y consulta, para quienes tienen y cumplen responsabilidades de asistir a los servicios administrativos como apoyo al trabajo parlamentario de ambas Cámaras, así como para todas aquellas personas que se interesan por estudiar y conocer los temas relacionados con el proceso legislativo.

Por estas razones, el texto actual, esta redactado de manera sencilla y clara, alejado, lo más posible, del uso de términos elaborados y empleados por las técnicas jurídica y, especialmente, la técnica legislativa.

EL AUTOR

# *Indice*

## CAPITULO I

1.- INTRODUCCION	17
2.- CONCEPTO DE SESIONES	20
3.- CLASES DE SESIONES	21
3.-A). Sesión Ordinaria	23
3.-B). Sesión Extraordinaria	26
3.-C). Sesión Pública	30
3.-D). Sesión Secreta	32
3.-E). Sesión Prorrogada	35
3.-F). Sesión Permanente.	36
4.- CONTENIDOS DE LAS SESIONES:	37
4.-A). Asuntos Legislativos	40
4.-B). Politico Administrativos	45
4.-C). Politico Jurisdiccionales	46
4.-D). Facultades de Investigación	48
4.-E). De Comparecencia.	52

## CAPITULO II

1.- COMO SE ORGANIZAN LAS SESIONES	61
2.- ORDEN DEL DIA	63
2.A.- Sesión Ordinaria	63
2.B.- Sesión Extraordinaria	65
3.- DE LAS ACTAS Y SU REGISTRO:	69

## CAPITULO III

1.- DE LOS ORGANOS DE LAS CAMARAS	73
1.- A). De la Asamblea	73
1.- B). De la Mesa Directiva	75
1.- C). Atribuciones del Presidente o Vicepresidente en funciones:	78
1.- C.1.A) Legislativas	78
1.- C.2.B) Jurisdiccionales	81
1.- C.3.C) Administrativas	85
1.- C.4.D) Ceremonial o Protocolaria	85
1.- D). Atribuciones de los Secretarios	97
1.- E). Remoción del Presidente	100
1.- F). La suplencia de los Secretarios.	103
2.- DEL QUORUM.	105
2.A.- Antes de Instalarse	105
2.B.- Ya instaladas las Cámaras	107

CAPITULO I

*Introducción*

El Poder Legislativo Federal está depositado en un Congreso General que para funcionar y cumplir con las atribuciones y responsabilidades que le confiere la Constitución, se divide en dos Cámaras; una, denominada de Diputados y, la otra, de Senadores.

De acuerdo a la moderna teoría parlamentaria, las Cámaras son órganos constitucionales dotados de plena independencia frente a otros Poderes del Estado, ya en el orden político, jurídico, económico o institucional (1). Esta independencia está garantizada por disposiciones constitucionales (Arts. 49 y 70) y por normas propias del poder, expresadas en su Ley Orgánica (Arts. 1o., 3o., y 13o.) y que, en su momento histórico, actuando como Poder Constituyente y en ejercicio de su Soberanía, formularon sus asambleas (De Diputados y Senadores) para determinar su organización y funcionamiento, sin intervención del Ejecutivo.

El Artículo 70 de la Constitución, faculta al Congreso a "expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento internos", pudiendo determinar en ella, "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 representadas en la Cámara de Diputados".

Para reglamentar esta facultad del Congreso, se expidió en 1979 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se divide en cuatro títulos. En el primero se regulan la composición e integración del Congreso y las funciones que ejerce cuando actúa como Cámara única; se precisan las prerrogativas e inmunidades del fuero constitucional de los legisladores federales y la responsabilidad del Presidente de la Cámara para preservar y mantener la inviolabilidad del Recinto Parlamentario.

(1) Pérez Serrano Nicolás.- Tratado de Derecho Político, Pág. 737.- Editorial Civitas, .S.A.- Primera Edición.- Madrid 1976.

El Título Segundo contiene las disposiciones relativas a la integración, estructura funcional y organización de atribuciones y competencias de los Organos de Gobierno de la Cámara de Diputados. El Título Tercero, regula, en iguales condiciones, las que corresponden a la Cámara de Senadores y, por último, el Título Cuarto, desarrolla la composición y funciones que la Constitución asigna a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La plena independencia de las Cámaras para darse su propia estructura de funcionamiento y de gobierno, sin intervención de alguna autoridad externa, explica y afirma su imperio y soberanía sobre todos y cada uno de los actos que se producen en su interior. Es decir, así como el Congreso es independiente de los poderes Ejecutivo y Judicial, así cada Cámara lo es frente a la otra. Ambas, cuando se reúnen a sesionar por disposición legal, constituyen el Congreso General; al igual que, cuando separadas cumplen los procedimientos legislativos de producción o de revisión de las normas jurídicas, o, cuando en los recesos, forman un órgano de composición mixta denominada Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La decisión del Constituyente de 1824 de dividir el ejercicio del Poder Legislativo en dos Cámaras, fué sujeta a prueba política en su tiempo; replanteada durante la reforma con la supresión del Senado; restablecido éste en 1876; y, reafirmado, en la Constitución de 1917 y vigente hasta nuestros días.

A partir de estos principios, hoy cada Cámara se integra válidamente como órgano legislativo, sólo cuando la mayoría de sus miembros se reúnen a sesionar, (Artículo 63 de la Constitución). La sesión es el acto formal mediante el cual, una mayoría de diputados o senadores determinada por la Ley, constituyen el quórum de la Cámara. Sin este requisito de número de miembros presentes, las Cámaras no pueden ni abrir sus sesiones ni ejercer su cargo constitucional. Para la de Senadores -precisa la ley- se requieren las dos terceras partes; para la de diputados, la mitad más uno del número total de sus miembros.

Es pues, la sesión, el acto de participación colectiva que permite la expresión legal de una Asamblea. La suma de individuos y de sus voluntades, conforman y representan al cuerpo deliberante al cual, la norma suprema, le asigna una función constitucional específica. De allí la importancia y la determinación legal para proteger su integridad del Cuerpo Colegiado y de que pueda sesionar libremente, los miembros de las Cámaras.

---

Para que el órgano legislativo denominado Cámara, pueda considerarse integrado, ésto es, con vida y expresión legal, requiere que la mayoría sus miembros se reúnan a sesionar en el local destinado para ello.

Nuestro estudio abarcará el tema de las sesiones en general y, en lo particular, las que celebra la Cámara de Diputados, cuya numerosa composición y plural integración parece hoy rebasar los marcos reglamentarios que regulan la organización y desarrollo de sus sesiones, tanto por los contenidos como por los procedimientos.

La Cámara de Diputados está compuesta por 500 Diputados; 300 electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema llamado de distritos electorales uninominales y 200, electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La reunión integrada de la mayoría de los 500 Diputados, como ya se apuntó, se denomina Cámara; y, el lugar donde se reúnen a sesionar, Recinto Parlamentario.

Los Organos de Gobierno de la Cámara son, por orden de importancia y jerarquía: La Asamblea en Pleno, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, La Gran Comisión, las Comisiones y Comités de Dictamen Legislativo y las Diputaciones de los Estados. (2). Para poder realizar sus actividades legalmente, los diputados que los integran, deben reunirse a sesionar principalmente, en el Recinto Parlamentario, y para que sus órganos puedan cobrar vida y expresión jurídica, se requiere que sesionen. Que cumplan los actos formales de reunión, discusión de los asuntos de su competencia, de votarlos y tomar las determinaciones sobre los mismos, como lo determine la ley para cada cual. En suma, requieren de sesionar.

(2) Cfr.: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, ¿De cuándo, quiénes, cómo bajo que reglas, para discutir cuáles temas, de qué modo, ante cuántos miembros de la Cámara, en cuál lugar y durante cuánto y en cual tiempo?, son algunos de los presupuestos necesarios para poder celebrar las sesiones y, al estudiarlos, encontraremos que la suma de la teoría constitucional y la práctica parlamentaria de nuestro Congreso, ofrece muchas respuestas interesantes que postulan problemas jurídicos y políticos que van más allá de la -aparentemente- simple expresión de este sencillo tema de las sesiones.

## 2.- CONCEPTO DE SESION.-

Técnicamente la sesión se considera como el tiempo de reunión, necesario y efectivo, que por disposición legal o reglamentaria emplea un número determinado de miembros integrantes de un órgano legislativo para tratar, de acuerdo a un Orden del Día aceptado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión, votación y aprobación, son de su competencia.

En el Poder Legislativo pueden y deben celebrar sesiones reglamentarias:

- El Congreso General o su Comisión Permanente;
- Cada Cámara, independientemente de la otra;
- Y, en ellas, en cada uno de sus órganos de dictamen legislativo, de administración, o de gobierno.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia del número legal y necesario que fija la Ley. Es decir, deben contar con la presencia física de un número determinado de sus miembros, para reunir el quórum indispensable. Esta misma regla se aplica a los demás órganos de gobierno, dado que se rigen por el principio democrático de que las decisiones para tener validez y obligatoriedad, se toman por la mayoría de los integrantes o de los presentes en una sesión convocada.

---

### 3.- CLASES DE SESIONES.

Las sesiones se catalogan atendiendo a varias cuestiones: según el órgano que las celebra, el periodo del cual forman parte, el día en el cual tienen lugar, el tiempo de su duración, la materia y objeto del que se ocupan, así como de la presencia y número de las personas presentes en la Asamblea.

Atendiendo a cada una de las características apuntadas, o a la suma o mezcla de dos o más, en principio, las sesiones pueden clasificarse en:

- a).- Ordinarias, que son aquellas que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales;
- b).- Extraordinarias:
  - 1.- Las que tienen lugar durante los periodos extraordinarios;
  - 2.- Las que se efectúan en los días feriados, dentro del periodo ordinario (Artículo 28 del Reglamento).
  - 3.- Las que se realizan cuando cita el Presidente de la Mesa Directiva porque ocurriere algo grave (Art. 21, fracc. XIV, 36 y 37 del Reglamento).
  - 4.- Extraordinarias de carácter secreto.
  - 5.- Las que deben llevarse a cabo para tratar la ausencia o falta, absoluta o temporal, del Presidente de la República (Arts. 84, 85 de la Constitución).
- c).- Públicas, cuando se permite la asistencia del público a presenciarlas;

- d).- Secretas, cuando sólo intervienen los miembros de la Cámara, quedando excluido el público, dada la índole del asunto que deba tratar la Cámara;
- e).- Permanentes, que se llevan a cabo por determinación de la Asamblea.

Respecto del Organo que las celebra, las sesiones pueden ser:

- I). Del Congreso General;
- II). De la Comisión Permanente;
- III). De cada Cámara.

I). Las del Congreso General, pueden clasificarse en:

- a).- Ordinarias, que son aquellas que se llevan a cabo durante los periodos ordinarios.
- b).- Extraordinarias, las que tienen lugar fuera del periodo ordinario.
- c).- Todas son públicas; por excepción, secretas.

II). La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, actúa durante los recesos de éste. Sus sesiones son:

- a).- Ordinarias, cuando se realizan en día determinado de la semana;
- b).- Extraordinarias, cuando tiene lugar un día distinto, pero dentro de la misma semana;
- c).- Pueden ser públicas o secretas, de acuerdo a la naturaleza del asunto de que conozcan.

III). Las sesiones de cada Cámara, durante el período ordinario, pueden ser:

- a).- Ordinarias;
- b).- Extraordinarias;
- c).- Permanentes;
- d).- Públicas;
- e).- Secretas.

A partir de lo expuesto, es procedente analizar cada tipo de sesión, para caracterizar los elementos que permitan su adecuada clasificación.

### 3.A). SESION ORDINARIA.-

El Congreso, por mandato contenido en el Artículo 65 de la Constitución, debe celebrar dos períodos ordinarios de sesiones, debiéndose reunir a partir del 10. de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias que no debe prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año; y, el Segundo Período de Sesiones Ordinarias, comprendido del 15 de abril hasta el 15 de julio del mismo año.

Estos dos períodos, son denominados "períodos constitucionales". Todas las sesiones que sean celebradas dentro del tiempo que abarcan, son clasificadas como "Sesiones Ordinarias". Con excepción de las efectuadas en días festivos, que se consideran extraordinarias, al igual que aquellas a las cuales convoque el Presidente de la Cámara con tal carácter, por la gravedad el algún hecho o sucedido que afecte la vida de la República.

Los períodos de trabajo del Congreso se cuentan por año legislativo; de los cuales, tres, forman una Legislatura. El año legislativo incluye dos ordinarios y dos recesos.

Cabe hacer la distinción entre el año de calendario normal y el año de calendario legislativo, pues ambos se cuentan de manera diferente.

El año legislativo abarca 365 días de actividades contadas del día 10. de noviembre de un año calendario, al 31 de octubre del siguiente año calendario.

Tres años legislativos, componen una Legislatura. Los Diputados son electos para una legislatura; en tanto que los Senadores, para dos.

Cada año legislativo se forma con dos periodos ordinarios de sesiones y dos periodos de receso, que se comprenden entre los periodos ordinarios.

Atendiendo lo anterior, en la clasificación de las sesiones ordinarias que efectúa la Cámara, se usa la siguiente nomenclatura, para encabezar los periodos:

Primero (o Segundo) Periodo de Sesiones Ordinarias, correspondiente al Primer (Segundo) (o Tercer) año de ejercicio de la "X Legislatura".

Sesión Ordinaria correspondiente al día "X".

Los Periodos de Sesiones Extraordinarias, se nombran de esta otra manera:

Primer (Segundo, Tercer, etc.), Periodo Extraordinario de Sesiones, correspondiente al Primer (o Segundo) Periodo Ordinario de Sesiones del Primer (Segundo o (Tercer) año del ejercicio de la "X" Legislatura.

Sesión Extraordinaria correspondiente al día "X"

Respecto a las sesiones que realiza la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, como éstas son celebradas durante los recesos de los periodos ordinarios constitucionales y pueden ser ordinarias o extraordinarias, se nombran de esta forma:

a). Ordinarias

Primer (o Segundo) Receso, del...  
Primer (o Segundo) Período Ordinario de Sesiones, del  
Primer (Segundo o Tercer) año del Ejercicio de la "X"  
Legislatura.  
Sesión Ordinaria, correspondiente al día "X".

b). Extraordinarias

Primera (Segunda, Tercera, etc), Sesión Extraordinaria  
del...  
Primer (o Segundo) receso, del...  
Primer (o Segundo) Período Ordinario de Sesiones del  
Primer (Segundo o Tercer) año del Ejercicio de la "X"  
Legislatura.

Ahora bien, en ambos periodos ordinarios de sesiones el Congreso y cada una de las Cámaras, se ocupan del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley o Decreto que se les presenten, así como de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución (Art. 65, párrafo 2o.), y durarán el tiempo que sea necesario para tratar todos estos asuntos.

Para la Sesión de Apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso, que se celebra el día primero de Noviembre de cada año, el Congreso que se integra por ambas Cámaras, se reúne en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurarlo, antes de que se presente el Presidente de la República a rendir su informe por escrito, con el cual dé a conocer el estado general que guarda la administración pública del país.

También se reúnen ambas Cámaras para resolver varias cuestiones relacionadas con el operativo: a) para la designación del Presidente Interino, en los casos de falta absoluta, cuando al comenzar el periodo constitucional no se presentare el Presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de

diciembre o por falta temporal del Presidente de la República; b) en caso de ausencia temporal, para que resuelva sobre la licencia del Presidente y nombre interino; c) para calificar la renuncia del Presidente de la República.

Asimismo, para el acto de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes.

Eventualmente, el Congreso puede sesionar fuera del Recinto que ocupe la Cámara de Diputados, cuando se haya aprobado habilitar un recinto para tal fin (Art. 6o. Ley Orgánica).

### 3.B). SESION EXTRAORDINARIA.-

Se califica como sesión extraordinaria, aquella que está fuera del orden común. Desde el punto de vista reglamentario, el Artículo 28, indica cual es el orden y la regla común aplicable a las sesiones de la Cámara. Dicho precepto contiene la disposición de que las sesiones ordinarias son las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales; que serán públicas; que comenzarán a las 12:00 horas y durarán hasta cuatro horas.

En consecuencia, las sesiones que se celebren fuera de los periodos Constitucionales o en días feriados, o, por excepción, cuando el asunto exija reserva o a juicio del Presidente ocurriere algo grave, todas ellas serán consideradas y calificadas con el carácter de extraordinarias.

Los periodos Constitucionales ordinarios, como ya se ha estudiado al tratar el tema de las Sesiones Ordinarias, se inician: el Primero, a partir del 1o. de Noviembre de cada año y no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese año; el Segundo, se inicia el 15 de abril y no puede exceder del día 15 de julio del propio año.

Durante estos periodos ordinarios de sesiones es que, por regla general, se producen las sesiones ordinarias para el Congreso y para cada una de las Cámaras; por excepción, se producen sesiones extraordinarias.

Por otra parte, durante los periodos de receso que ocurren (entre ambos periodos ordinarios de sesiones), se dá el supuesto de que el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese propósito de la Comisión Permanente del Congreso; y, durante el desarrollo de las mismas, sólo se ocuparán en forma exclusiva del asunto o los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva (Art. 67 de la Constitución).

De todo lo expuesto, se pueden deducir las siguientes reglas para calificar como extraordinarias, aquellas sesiones que:

- a).- Se producen dentro de los periodos ordinarios; y
- b).- Las que se celebran durante los recesos, a convocatoria de la Comisión Permanente del Congreso.

En este caso, la sesión extraordinaria o el periodo extraordinario de sesiones se convoca para atender situaciones de excepción o de urgencia, para cumplir con una disposición constitucional o reglamentaria que exige una resolución del Congreso o de alguna de sus Cámaras.

Existen dos tipos de sesiones extraordinarias dentro de los periodos constitucionales.

- a).- Cuando el Presidente de la Cámara al tener conocimiento de que ocurre algo grave cita, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara, a sesión extraordinaria, tal como lo prevé la fracción XIV del Artículo 21 del Reglamento.

Sobre este particular, existen varias hipótesis constitucionales que sirven de fundamento a la facultad del Presidente arriba indicada. Tales son los casos previstos en el Artículo 29, en el supuesto de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro hecho que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto y presuponga la necesidad de que el Presidente de la República determine suspender en todo el país o en algún lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

Para ello, previamente debe obtener la aprobación del Congreso, en el caso de que éste se encuentre reunido. Si no fuere así, por ocurrir los hechos durante el tiempo del receso, deberá requerir de la Comisión Permanente que convoque sin demora al Congreso para que acuerde las autorizaciones necesarias que el Ejecutivo estime indispensables para hacer frente a la situación.

La suspensión de garantías deberá operar por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que dicha suspensión se contraiga a determinado individuo.

Los Artículos 84, 85 y 86 de la propia Constitución, tratan los casos de la falta absoluta del Presidente, de su no presentación al comenzar un período constitucional, de que la elección no estuviere hecha ni declarada el día primero de diciembre del año en que deba tomarse posesión del cargo, o, ante el supuesto de que el Presidente renuncie al cargo.

Para cada una de las hipótesis se requiere la intervención del Congreso o de la Comisión Permanente, según el caso, para resolver tal o cual situación constitucional.

En este orden de ideas, los hechos pueden ocurrir estando el Congreso en actividad y durante los períodos ordinarios de sesiones. En este supuesto, si el hecho acontece en día hábil o feriado, el Presidente de la Cámara puede citar a sesión extraordinaria para que se conozca del caso o, excitar al Presidente de la otra Cámara para celebrar sesión extraordinaria de Congreso a fin de resolver el problema constitucional que se plantea. Iguales consideraciones deben tomarse en cuenta para atender lo que señala el Artículo 29 Constitucional, ya citado.

Así pues, estas son algunas razones jurídicas que fundan la decisión del Presidente de la Cámara para convocar, dentro del período ordinario, a la celebración de una sesión extraordinaria.

- b).- También puede ocurrir que después de una sesión pública ocurriera un asunto económico de la Cámara u otro que exija reserva, en tal caso, el Presidente de la Mesa puede convocar a sesión secreta extraordinaria, ya sea por propia determinación, a moción de algún individuo de ella, o por indicación del Ejecutivo (Arts. 31 y 32 del Reglamento).

En todos los casos en que se vaya a celebrar una sesión extraordinaria, se requiere la preparación previa del Orden del Día que, como ya hemos apuntado, constituye la guía planeada del trabajo que debe desarrollar tanto la Asamblea como la Mesa Directiva.

Si el Congreso se encuentra en período ordinario de sesiones, entonces fungirá como Mesa Directiva durante la sesión secreta, la misma que esté actuando.

Cuando se hubiere convocado a sesión extraordinaria o período extraordinario de sesiones, la Cámara debe designar al inicio de la primera sesión al Presidente y a los Vicepresidentes de la Mesa Directiva, quienes deberán fungir y desempeñar su cargo por el período de que se trate.

Los Secretarios serán los que la Cámara haya nombrado por todo el año legislativo; a dichos funcionarios les corresponde fungir como tales, tanto durante las sesiones de los períodos ordinarios, como durante las sesiones extraordinarias.

Resumiendo, podemos establecer que existen dos tipos de sesiones extraordinarias:

- 1.- Las que son celebradas durante el período ordinario en los siguientes casos:
  - a).- Cuando ocurre algo grave a juicio del Presidente (fracción XVI, Art. 21 del Reglamento; 36 y 37);
  - b).- Por ausencia o renuncia del Presidente de la República;
  - c).- En los días feriados (Art. 28, Reglamento); y
  - d).- Extraordinaria secreta para tratar un asunto económico de urgencia o que exija reserva y así lo determine el presidente de la Cámara (Art. 32 Reglamento).

2.- Todas las que se celebran durante los periodos extraordinarios.

3.C). SESION PUBLICA.-

Las Sesiones Ordinarias o Extraordinarias serán públicas, según lo previene el Artículo 28 del Reglamento.

Este principio de la publicidad de los actos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras funda, a su vez los principios de seguridad jurídica y de certeza legal de todos y cada uno de los procedimientos que se realizan o de aquellas resoluciones que se toman en el ámbito legislativo, para la producción de las Normas Jurídicas.

Por esta razón, al Salón de Sesiones a donde se reúnen los Legisladores para sesionar, se permite el acceso de toda persona interesada en conocer el desarrollo y resolución de los trabajos legislativos. Es decir, por ser el Congreso la sede de la Representación Política de la voluntad popular, además de sus representantes (Diputados o Senadores), toda persona tiene libertad para entrar a los Recintos Oficiales y, en calidad de espectador, observar la forma en que se realizan las sesiones.

Para tal efecto, las personas concurrentes a una sesión de Cámara deben instalarse en un lugar denominado como Galerías que, por disposición de Presidente de la Cámara, debe abrirse antes de comenzar cada una de ellas y permanecer abierto hasta cuando las sesiones hayan concluido.

El hecho de que cualquier ciudadano asista en calidad de público a presenciar el desahogo de una sesión de trabajo legislativo, constituye una garantía de que los trabajos que efectúan los representantes populares así como las decisiones que adoptan, se apegan a las exigencias políticas de legitimidad y a los requerimientos jurídicos de legalidad. Ambos conceptos, pilares de la certidumbre de los procesos democráticos de toma de decisiones.

Al Recinto Parlamentario no sólo tienen acceso los Legisladores Federales y Público en general, sino que también hay en las galerías un lugar especialmente destinado al Cuerpo Diplomático y otro a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Gobernadores de los Estados y demás funcionarios públicos.

Empero, cuando un funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presenta ante la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombra una Comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar a donde deba tomar asiento, que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de los Diputados o en los escaños de los Senadores o bien en el estrado de la Presidencia (Art. 196 Reglamento). En este caso el lugar que ocupan las personas indicadas no será el que habitualmente tiene destinado dentro de las galerías, sino uno que lo destaque y signifique en forma honoraria.

Si bien es cierto que cualquier persona puede tener libre acceso a las galerías, también lo es que se le imponen algunas restricciones, tales como la de abstenerse a tomar parte en los debates con alguna clase de demostración (Art. 207, Reglamento); presentarse sin portar armas de ninguna clase; guardar respeto, silencio y compostura, durante el desarrollo de la sesión; no fumar; y no perturbar de ningún modo, el orden o cometer falta grave o importante delito que impida o desvíe el libre y pacífico proceso parlamentario.

El principio que rige dentro del salón de sesiones, incluyendo a las galerías, es que el Presidente constituye la máxima autoridad. A él le corresponde autorizar el acceso del público a las galerías; permitir la entrada al salón de sesiones o a los pasillos, a personas que no sean legisladores e impedir, mediante el ejercicio de sus atribuciones, que penetre al Recinto alguna guardia militar o de la policía; pero si por cualquier circunstancia alguna concurriere, por éste sólo hecho quedará bajo las órdenes exclusivas del Presidente (Art. 207 Reglamento).

En su carácter de Presidente de la Asamblea, también puede ordenar el desalojo de las galerías cuando por algún desorden o por cualquier otro motivo hay necesidad de deliberar sin presencia del público.

También puede ordenar que sean despedidos de las galerías aquellas personas que estén provocando desorden incluso, si cometen alguna falta grave o delito, puede mandar detenerlos y ponerlos a disposición de la autoridad competente para que se proceda de acuerdo a las leyes respectivas.

Generalmente, el proceso del debate sobre cuestiones políticas o de carácter legislativo, facilita que desde la tribuna se enciendan los ánimos de la Asamblea y, particularmente, del público asistente a las galerías. Cuando los medios de que dispone el Presidente no sean suficientes para restablecer el comportamiento prudente y respetuoso del público, ni tampoco se permita el desalojo pacífico de las galerías, puede ordenar la suspensión de la sesión en definitiva o, temporalmente, para continuarla en secreto (Art. 210 Reglamento).

Resumiendo: Todas las sesiones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, sean ordinarias o extraordinarias, deberán ser públicas; por excepción, secretas.

### 3.D). SESION SECRETA.

Las sesiones denominadas secretas tienen como fin principal tratar aquellos asuntos que exigen sigilo o estricta reserva; es decir, que deben ser conocidos, discutidos y resueltos a puerta cerrada por los miembros de la Asamblea, antes de que sean del dominio público o difundidos por los medios de información.

Este tipo de sesiones se caracterizan, además, porque en ellas sólo deben estar presentes los legisladores, personal administrativo de la Oficialía Mayor y asesores y personal de apoyo parlamentario de las diferentes fracciones o de los propios legisladores, con exclusión del público en general y de individuos ajenos a la Cámara.

No obstante la disposición reglamentaria aplicable, es tradición que el Presidente de la Cámara, por cortesía hacia los medios de información y comunicación, invite a sus representantes a presenciar la sesión, sugiriéndoles la discreción necesaria respecto de los asuntos que habrán de tratarse.

El principio de la estricta reserva que caracteriza este tipo de sesiones, obliga a la Secretaría a no publicar en el Diario de los Debates ni el acta ni los documentos que en ella se hubieren presentado (Art. 184, Reglamento).

Los asuntos de este carácter, se pueden agrupar de la siguiente manera:

a).- Políticos:

- I.- Acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones a éstas y fideicomisos públicos para el caso de que los mismos sean sujetos de juicio político, en los términos previstos por el Artículo 110 Constitucional.
- II).- Las acusaciones para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y Procurador de Justicia del Distrito Federal, según lo preveé el Artículo 112 Constitucional.
- III).- Los oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados (Art. 33 fracción II);

IV).- Los asuntos relativos a Relaciones Exteriores;

V).- En general, todos los demás que el Presidente considere que deban tratarse en reserva (Art. 33 fracción V del Reglamento).

b).- Económicos:

I).- Los asuntos puramente económicos de la Cámara (Art. 31, 33 fracción III del Reglamento);

II).- Para la presentación anual que hace el Comité de Administración de cada Cámara del presupuesto de las cantidades que se necesiten para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara, así como el presupuesto de los sueldos de los empleados, de la Secretaría de la misma, y el que corresponda a la conservación de los edificios, (Arts. 47, fracción V; 65 Pfo. 3ro., 92 inciso a) y 119 de la Ley Orgánica del Congreso).

c).- Legislativos:

I).- Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días para presentar dictamen señala a las Comisiones el Art. 87 de este Reglamento. (Art. 91 del Reglamento).

II.- Los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de origen, no los podrá tratar la Cámara revisora en público; pero sí podrá tratar en secreto los que en aquella Cámara se hayan discutido públicamente (Art. 10., 145 del Reglamento).

Al inicio de este tema, se señaló que las sesiones secretas tienen el carácter de tales, y por la razón de que el asunto que deben resolver exige, de la Asamblea, una estricta reserva y, en tal virtud, el Presidente de la Cámara debe consultarla si aprueba que se deba guardar sigilo y, siendo afirmativa la respuesta, todos los presentes estarán obligados a guardarlo.

En este sentido, el sigilo es el secreto, el silencio que deben guardar los miembros de la Asamblea, respecto del asunto que conocen y resuelven. No se trata propiamente de ocultar el objeto de su actividad en la Cámara, sino de establecer el compromiso de guardar prudencia, por lo delicado o grave de asunto, frente a las demás personas, bien para proteger las razones o los intereses del Estado o para evitar una indebida preocupación pública y social.

De hecho se puede equiparar la decisión de la Asamblea con el secreto profesional que se exige a quienes se dedican al ejercicio de una actividad que, en razón de la misma, reciben informaciones íntimas o privilegiadas de personas o respecto de negociaciones, empresas o instituciones y cuya divulgación, apropiación o transmisión por cualquier medio, les está vedada tanto por principios de ética como por disposición legal.

### 3.E). SESION PRORROGADA

Se comprende como sesión prorrogada, la ordinaria o extraordinaria que habiendo cumplido cuatro horas de duración, puede ser prorrogada por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos que precisa el propio Reglamento (Art. 28).

En efecto, según lo preceptúa el Artículo 34 de la Ley Orgánica, son atribuciones del Presidente, entre otras abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno. Igual facultad tiene el Presidente de la Cámara de Senadores (Art. 83 inciso a).

No existe regla para limitar el tiempo de una sesión que se prorrogue, y su duración dependerá de la celeridad con la que la Asamblea logre resolver los asuntos que se le hayan encomendado o de la resistencia física de sus integrantes para estar presentes o de la decisión de los grupos parlamentarios de mantener o no el quórum para que pueda seguir sesionando válidamente.

Una sesión que ha sido prorrogada por la Asamblea debe desahogar todos los asuntos listados en el Orden del Día además de aquellos que, durante el transcurso de la misma, se llegaran a presentar por los conductos legales reglamentarios y cuya urgencia exija su inmediata resolución.

### 3.F). SESION PERMANENTE.

Cuando la complejidad o vastedad de un asunto exija una larga discusión o debate, la Asamblea puede acordar constituirse en sesión permanente a efecto de tratar exclusivamente dicho asunto, sin inclusión de ningún otro.

Puede suceder que durante una sesión ordinaria y una vez que se ha agotado el tiempo reglamentario de la misma, la Asamblea decida continuarla en cuyo supuesto estamos frente a una sesión prorrogada. Puede suceder, también, que dentro de la sesión prorrogada la Asamblea determine constituirse en sesión permanente para tratar un único asunto del Orden del Día y que, al concluirse, se suspenda la sesión ordinaria.

La decisión de constituirse en sesión permanente es un recurso parlamentario que puede emplear la Mesa Directiva o alguna de las fracciones parlamentarias para que en la sesión el asunto que se está tratando quede ubicado en fecha determinada, para los efectos legales de cumplir con un requisito de temporalidad. Pero también mediante el cual se puede suspender momentáneamente el curso de la sesión y reanudarlo sin que se rompa la unidad procedimental que caracteriza al desarrollo de una sesión.

Desde este punto de vista, la sesión permanente es un procedimiento privilegiado que se concerta previamente a una sesión ordinaria o durante el desarrollo de la misma, para organizar, en forma ágil y simplificada los trabajos de la Asamblea, dentro de un tiempo "elástico" que amortigua la suspensión de la actividad legislativa.

Para constituirse en sesión permanente se requiere que la decisión de la Cámara se tome por mayoría de votos de sus miembros presentes, con lo cual se protege el requisito de quórum (Art. 41, Reglamento).

Además, durante la sesión permanente no podrá darse cuenta con ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo de la Cámara y, si llegara a ocurrir alguno con el carácter de urgente, el Presidente no puede tratarlo durante la sesión permanente sino que debe convocar a sesión extraordinaria o, si fuere oportuno, consultar el voto de la Cámara para tratarlo en dicha sesión permanente.

La sesión permanente no tiene Orden del Día preestablecido, sino que se desarrolla y resuelve con la solución que se dé al asunto que se determinó en el acuerdo tomado por el Pleno.

Una vez que ha resuelto el asunto o los asuntos para la cual se constituyó, se leerá, discutirá y aprobará el acta de la misma. En este sentido, por su autonomía, la sesión permanente es una sesión diferenciada de la ordinaria o prorrogada (Art. 43, Reglamento).

Como no existe Orden del Día que regule la sesión, ésta podrá darse por terminada cuando así lo acuerde la Cámara, aún sin resolver el asunto o los asuntos que dieron motivo a dicha sesión (Art. 44 Reglamento).

#### 4.- CONTENIDOS DE LAS SESIONES.

Por disposición Constitucional, legal o reglamentaria, cada sesión tiene asignados contenidos diferentes. Si se trata de sesiones ordinarias, el contenido se fija en el Orden del Día; si de extraordinarias, por lo que establezca la convocatoria expedida para el efecto.

El Orden del Día, como su propio nombre lo indica, es la disposición ordenada de los asuntos o negocios que son de competencia legal de la Cámara y que deben ser conocidos, discutidos, aprobados o resueltos, en su caso, en el día señalado para tal fin.

Este orden es la guía que regula la participación de un cuerpo deliberante sumamente numeroso; constituye el plan de las actividades de la Cámara y, para poderlas cumplimentar, todos: Pleno y Mesa Directiva, deben aplicar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en sus partes relativas (3).

(3) Cfr. Art. 30, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En tanto que la convocatoria es el documento que contiene el llamado o declaración de un órgano del Congreso para que los legisladores se reúnan en el lugar, día y hora ciertos; tratar asunto determinado o a cumplir con sus responsabilidades y funciones de integrantes de una Cámara para que ésta pueda instalarse y sesionar (4).

Como ya se apuntó, los temas que se deben tratar en la sesión son los que caracterizan su contenido. De acuerdo a las funciones y al ejercicio de las facultades que tienen las Cámaras, tales como legislar, resolver cuestiones político administrativas o político jurisdiccionales, o constituirse y resolver como Colegio Electoral, o, exclusivamente para tomar resoluciones de carácter interno de su Secretaría, así serán calificados los contenidos de las sesiones.

En un esquema de trabajo simplificado, se comprenden las cuestiones legislativas, de calificación electoral, de resolución de cuestiones fiscales y financieras, de funciones de órgano jurisdiccional en materia de juicio político o declaración de procedencia, que constituyen la esencia del ejercicio de todas las facultades ya citadas.

Independientemente de lo anterior, la Cámara conoce de todos los asuntos de orden político, económico, social o de diversa índole que los Partidos Políticos, a través de las diversas Fracciones Parlamentarias que los representan en la Cámara, formulan ante el Pleno de la Asamblea con el doble propósito de que sean conocidos tanto por ella como por la opinión pública nacional.

Las disposiciones reglamentarias establecen la forma en que deben estructurarse las sesiones (Art. 30 del Reglamento), pero la experiencia recogida por las diversas legislaturas a través de acuerdos parlamentarios entre los diversos grupos y fracciones políticas, permitió acumular una serie de disposiciones que han ampliado los límites reglamentarios para permitir la incorporación, dentro del plan trazado para el desarrollo de una sesión, de asuntos previamente calificados en su contenido, forma de presentación, desarrollo para el debate, prelación e importancia para ubicarlos dentro del contexto de la sesión; así como los modos, tiempos y forma para abordarlos, resolverlos o decidirlos en forma particular o general parcial o conjunta.

(4) Camposeco Cadena Miguel Angel.- Manual de Temas Legislativos, Pág. 93.- Primera Edición del Autor.- México 1984.

A ello obedece el hecho de que la norma fijada por el referido Artículo 30, que establece la tradicional regla de ordenación, haya sido adicionada con nuevos conceptos para incorporarlos al momento de preparar el Orden del Día respectivo.

En efecto, el citado numeral establece que en las sesiones se dara cuenta con los negocios en el orden siguiente:

- I.- Acta de la sesión anterior para su aprobación, si ocurriere discusión sobre alguno de los puntos del acta deberá informar la Secretaria y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;
- II.- Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;
- III.- Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;
- IV.- Dictámenes que consulten proyectos de la Ley o Decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;
- V.- Memoriales de los particulares;
- VI.- Dictámenes señalados para discutirse; y
- VII.- Minutas de Ley.

En la actualidad se incluyen, después del punto VII reglamentario, tres nuevos capítulos; los cuales, genéricamente agrupan: a).- Propositiones, b).- Toma de Posiciones, Comentarios y Declaraciones y, c).- Denuncias (de todo orden, menos las procedentes para el caso de juicio político).

Debido a la gran cantidad de asuntos que se presentan en las sesiones, ya no se pueden calificar a cada una de ellas como de un

sólo contenido, con excepción de las que se realizan para glosar el Informe Presidencial, las cuales, por disposición de la Ley Orgánica Art. 80.), sólo deben analizar las cuestiones que haya presentado el Ejecutivo al conocimiento de la Asamblea.

Para su mejor desarrollo estas sesiones se dividen en: aquellas que analizan las cuestiones económicas y financieras, el orden político, los asuntos sociales o culturales y las de política exterior, como temas principales, pudiéndose tratar algunos otros en forma separada.

Para el desarrollo de las sesiones que debaten el contenido del Informe del Presidente, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, se reúnen previamente para determinar el número de ellas, de los temas que tratarán, el número de oradores participantes, el procedimiento para la discusión, el turno en que habrán de hacerlo cada partido, el tiempo que se empleará para las exposiciones, y, si ésto es posible, para fijar el tiempo máximo deseable de toda la sesión.

Con base en este acuerdo, se procede a elaborar el Orden del Día de cada una de ellas.

#### 4.A). ASUNTOS LEGISLATIVOS.

La función principal de las Cámaras es legislar. Deben hacerlo en forma conjunta cuando la resolución sobre un proyecto de Ley o Decreto sea competencia del Congreso de la Unión. Pueden sesionar separadamente cuando la resolución que deban tomar sea exclusiva de alguna de las dos en ejercicio de las atribuciones particulares que la Constitución les asigne, conforme lo prevén los Artículos 70, 72, 73, 74, 75, 76 y 77.

Cuando la resolución sea exclusiva de ambas Cámaras, se debe seguir el procedimiento unitario, secuencial y comprendido y delimitado por los términos del Artículo 72 Constitucional.

Dentro del sistema de dos Cámaras, la función legislativa sólo puede desempeñarse cuando ambas cumplen sucesiva o simultáneamente, las atribuciones que tiene encomendadas. Una, sin la otra, no tiene facultad para expedir leyes o decretos, con la excepción ya apuntada de que lo haga en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Pero para el caso de la expedición de leyes o decretos por parte del Congreso, el procedimiento exige que ambas inicien y concluyan sus funciones simultáneamente, independientemente de que hayan ejercido sus atribuciones de órganos colegisladores, actuando en el momento procesal oportuno, ya sea como Cámara de origen o Cámara de revisión.

Dentro de esta mecánica que contempla la normativa constitucional, el proceso simultáneo se inicia con la presentación de la iniciativa que contenga el proyecto de ley o decreto y concluye después de la discusión y aprobación en la Cámara de origen y en la discusión y aprobación en la Cámara revisora con la expedición de la ley.

Este es un acto formal mediante el cual los Presidentes de ambas Cámaras deben firmar, en unión de uno de los Secretarios de las mismas, tal y como fué aprobada la ley y remitirla al Ejecutivo para que éste proceda a vetarla, si fuere el caso o, a sancionarla, promulgándola y ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La razón de la unidad del proceso se encuentra en la definición contenida en el Artículo 50 de la Constitución, que fija que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, para cumplir con su función. Posteriormente, el Artículo 72 desarrolla el procedimiento mediante el cual ambas Cámaras deben discutir, sucesivamente, el proyecto que les ha sido remitido.

Se ha presentado el caso de que una iniciativa haya sido discutida y aprobada en la Cámara de origen, y, al remitirse a la Cámara de revisión, haya concluido el período ordinario de sesiones durante el cual se estaba llevando el procedimiento legislativo, (\*)Para resolver esta cuestión, se planteó la duda si, para concluir el proceso de discusión y aprobación respectivo, era conveniente citar, por medio de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a período extraordinario de sesiones del propio Congreso, para el sólo efecto de perfeccionar el trámite procedimental.

(\*) Tal fué el caso de la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, al término del Segundo Período Ordinario de Sesiones, correspondiente al Segundo año de Ejercicio de la LIV Legislatura (en 1990).

Para algunos juristas, (\*\*) sólo era necesario citar a sesiones extraordinarias a la Cámara revisora para que, en cumplimiento del Artículo 67 de la Constitución, procediera a tratar el "asunto exclusivo de ella", que en la especie era la revisión de la ley. Que cumplido este trámite, quedaba perfeccionado el procedimiento a que alude el Artículo 72, siempre y cuando la Cámara revisora no hubiese formulado observaciones o modificaciones al proyecto aprobado por la Cámara de origen.

En tal caso, la revisora debía remitirlo al Ejecutivo para los efectos de la promulgación y publicación.

Quedaba pendiente el punto de que si las leyes emitidas por el Congreso deben ser firmadas por los Presidentes de ambas Cámaras y que, al haber concluido el periodo, la de origen había cesado en sus funciones y, consecuentemente, no tenía Presidente en funciones, en tanto que la revisora sí estaba presidida por quien debía firmar la ley.

La respuesta a este punto, la consideraron los mismos juristas apelando a la práctica parlamentaria. En efecto, se sostuvo que el Presidente que cita la instalación para nuevo periodo ordinario, es el que fungió durante el último mes del periodo comprendido; si durante el receso muere algún miembro integrante de la Cámara, quien firma la esquila pública es el Presidente del último mes, entre otras prácticas y usos que están en vigor.

No obstante la argumentación anterior, el criterio constitucional aceptado como solución al caso, fué considerando que el procedimiento de la expedición de las leyes por el Congreso General, exige que ambas Cámaras estén en funciones, no puede entrar en receso una y dejar que la otra funcione autónoma, al igual que no puede convocarse a una, considerándola como Cámara de origen, para que inicie un procedimiento constitucional de expedición de ley del Congreso, dejando a la otra en espera durante un receso legislativo, hasta que la primera termine su trabajo y, entonces, la Comisión Permanente la convoque a cumplir sus funciones de Cámara revisora.

(\*\*) Lamadrid Sauza José Luis, Lanz Cárdenas Trinidad y Montes García Miguel.

Tal determinación desnaturalizaría la función del Congreso como órgano generador de las leyes y rompería la seguridad y la certeza del procedimiento y del tiempo procesal que cada Cámara debe guardar entre sí, y que ambas, deben guardar frente al Ejecutivo.

Las condiciones anteriores fijan la regla, de que cuando durante un período ordinario no puede concluirse el proceso legislativo concerniente al Congreso, la Comisión Permanente debe citarlo a período extraordinario, para la formalización final del mismo.

Bajo estas ideas, se debe comprender y sostener que el principio general que informa la actividad de las sesiones de la Cámara es, primordialmente el producir normas jurídicas, pero siempre dentro y de acuerdo a los procedimientos que fija la propia ley fundamental.

En torno a estos planteamientos, queda preciso que el objetivo principal de las sesiones de las Cámaras o del Congreso es legislar.

¿En este sentido, qué significa legislar?. No es solamente la expedición de nuevas leyes o códigos, sino la actividad permanente de revisión de los ordenamientos legales que conforman el Derecho Positivo Nacional Vigente; Actividad que abarca la proposición de reformas, adiciones, supresiones o modificaciones a los textos de los preceptos vigentes. Incluyendo la función de la interpretación de la ley para ver si está adecuada a la realidad o está afecta de obsolescencia o resulta anacrónica para el tiempo actual.

El proceso para una u otra actividad, es el mismo, ya que en la interpretación, reforma o derogación (Art. 72 Constitucional; 64 del Reglamento) de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

¿Qué sucede en una Sesión Legislativa?. El proceso de producción legislativa (5) abarca las etapas de: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición, sanción, promulgación,

(5) Camposeco Cadena Miguel Angel.- De las Iniciativas.- Manuales de Técnicas y Procedimientos Legislativos.- Sistema de Información Legislativa.- Cámara de Diputados.- LIV Legislatura.- México 1990.

publicación e inicio de vigencia, cuando se trata de un decreto que expide una sola de las Cámaras en uso de facultades exclusivas; cuando es atribución del Congreso, a dichas etapas deben agregarse los pasos del procedimiento de la revisión y de la remisión de la ley que establece el citado Art. 72 Constitucional.

De las nueve etapas indicadas, cinco se producen durante las sesiones de carácter legislativo.

En efecto, a la iniciativa con proyecto de ley (nueva) o decreto (que reforma, adiciona o deroga, una o diversas disposiciones, de uno o varios ordenamientos) se le aplican los siguientes trámites:

- a).- Se recibe por la Secretaria;
- b).- La Secretaria da cuenta a la Asamblea de la llegada del documento;
- c).- El Presidente ordena se remita a la Comisión (es) de Dictamen Legislativo;
- d).- La (s) Comisión (es) debe (n) presentar dictamen a primera lectura;
- e).- La Presidencia ordena la segunda lectura y la discusión;
- f).- Discutido el proyecto, se procede a su votación para aprobarlo en dos etapas: primero en lo general y luego en lo particular;
- g).- Aprobado, se proclama tal; y
- h).- El Presidente ordena su remisión;

Al Ejecutivo si es ley o decreto expedido su ejercicio de facultad exclusiva; o, a la colegisladora para que actúe como Cámara revisora.

Cuando ésta última haya agotado su procedimiento (sin modificaciones a la aprobación original) remite al Ejecutivo, pero si hay modificaciones, devuelve a Cámara de origen, hasta perfeccionar el procedimiento.

Cada uno de los procedimientos indicados, tiene sus propias y particulares regulaciones, mezcla de trámites y aplicación de fórmulas solemnes y secuencias que contribuyen, en la suma final, a la legitimación de los protagonistas y a la legalidad de las resoluciones del cuerpo colegiado.

Dentro de este ámbito de nacimiento de derecho, resultan piezas medulares, dos documentos: el que contiene la iniciativa y el del dictamen que produce la Comisión Dictaminadora; y dos procedimientos: La discusión, en lo general y lo particular, y su respectiva aprobación, en iguales sentidos. Con los primeros, la legalidad queda claramente precisada; con los segundos, la legitimidad de quienes intervienen y aprueban y el modo en que lo hacen. Es decir, constituyen las pruebas fehacientes del origen de la norma y del debate que le otorga la viabilidad requerida e insustituible para convertirse, a la publicación en el Diario Oficial, en norma de derecho de observancia obligatoria.

Todo este procedimiento debe cumplimentarse durante el desarrollo de las sesiones que, por el contenido de sus trabajos, se califican legislativas, sin importar si son de carácter ordinario, extraordinarias, públicas o secretas.

#### 4.B). POLITICO ADMINISTRATIVOS.-

Dé acuerdo a las facultades que la Constitución otorga al Congreso o a cada una de las Cámaras en forma exclusiva o independiente, se pueden clasificar los contenidos político administrativo de las sesiones.

Tal sería el caso cuando el Congreso se reúne a sesionar para admitir nuevos estados a la Unión Federal o para formar nuevos dentro de los límites de los Estados de los existentes; para arreglar en definitiva las líneas divisorias que limitan a los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, siempre y cuando dichas diferencias no tengan carácter contencioso; para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; para legislar en lo relativo al Distrito Federal; para imponer contribuciones necesarias; para cubrir el presupuesto; para dar bases a Ejecutivo para que celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

De igual carácter puede considerarse cuando interviene el Congreso para impedir que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, para declarar la guerra; para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión; para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; cuando fija las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación.

#### 4.C). POLITICO JURISDICCIONALES.-

El ejercicio de las facultades político jurisdiccionales que tiene encomendadas el Congreso se realiza, sucesivamente, por los diversos actos que cada una de las Cámaras debe cumplir dentro de un procedimiento que les otorga autonomía e independencia entre si.

El juicio político que se contiene en el Artículo 110 de la Constitución establece, conforme a nuestra tradición constitucional, un equilibrio del Poder Legislativo al desarrollar su procedimiento por etapas sucesivas e integradas que se efectúan en cada Cámara.

Corresponde a la Cámara de Diputados proceder a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados, después de haber sustanciado el requerimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Al recibir la acusación decretada por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia para aplicar la sanción correspondiente, mediante la resolución que tomarán las dos terceras partes de los miembros presentes de la reunión, una vez practicadas las diligencias correspondientes en las cuales se respete el derecho de audiencia del acusado.

El juicio político es, por su naturaleza, materialmente jurisdiccional. Se inicia con una acusación que entraña una cuestión contenciosa que habrá de decidirse mediante una sentencia. En la acusación interviene directamente la Cámara de Diputados y en la sentencia la de Senadores, con lo cual queda establecida una colaboración funcional sucesiva de ambas Cámaras. Durante la tramitación del juicio político, en ambas Cámaras se aseguran los principios procesales de imparcialidad y audiencia creando la norma procesal las etapas de instrucción, prueba y su desahogo, de audiencia y alegatos y de discusión y aprobación de las conclusiones que, en concepto de acusación debe enviar la Cámara de Diputados a la de Senadores para los efectos legales respectivos. Siempre dentro de plazos legalmente razonables que permitan al encausado poder defenderse ante la Asamblea y, a ésta, conocer con precisión y tiempo suficiente del desarrollo de cada una de las instancias para que, sus miembros estén en capacidad de emitir su voto en forma ilustrada y razonando el sentido del mismo.

Por otro lado, el procedimiento dentro de la Cámara de Senadores incluye instancias para que acusado y defensor presenten por escrito sus alegatos permitiendo una segunda instancia de alegato oral, cuando la Cámara de Senadores ya está erigida en jurado de sentencia y previa a la decisión que deberá tomar dicha Asamblea.

Para tramitar la declaración de procedencia penal contra los servidores públicos a que alude el Artículo 111 de la Constitución, el procedimiento corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, con excepción de la acusación contra el Presidente de la República la cual debe formularla la Cámara de Diputados ante la de Senadores para que ésta resuelva con base en la legislación penal aplicable. Igualmente, existe un procedimiento

especial, para el caso de proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los estados, Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados durante el cual, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales que procedan como corresponsables al ejercicio de sus atribuciones.

Estas facultades político jurisdiccionales se caracterizan, como ya se apuntó, porque ambos órganos del Congreso colaboran en la sustanciación de un procedimiento que constituye materialmente un proceso jurisdiccional que se arregla conforme a las garantías que consagran los Artículos 14 y 16 Constitucionales y la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se inicia con una denuncia para el caso de juicio político o de un requerimiento de particular o autoridad competente, para el caso del juicio de procedencia y concluye, en el primero, con una sentencia que tiene efectos sobre el acusado; y, en el segundo, con la remoción del fuero constitucional de que disfrute el servidor público y que, para el caso, constituye un requisito de procedibilidad para la acción de las autoridades y los procedimientos penales correspondientes.

#### 4.D). FACULTADES DE INVESTIGACION.-

Las Cámaras de Diputados y Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria que integran la Administración Pública Federal.

En el capítulo 4o., de la Ley Orgánica del Congreso, en el Artículo 50, inciso 3, se establece que la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de Comisiones de Investigación que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. Esta determinación específica, contrasta con lo que señala el Artículo 88 de la propia Ley, respecto de las comisiones de investigación que se pueden integrar en la Cámara de Senadores, para dar cumplimiento a la facultad atribuida a dichos órganos legislativos, por el Artículo 93, de la Constitución.

En efecto, el citado numeral 88 dice: "cuando lo determine la Cámara de Senadores, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un cargo específico".

Con lo expuesto, queda claro que la Cámara de Diputados tiene señalada en forma expresa la constitución de Comisiones de Investigación, en tanto que para la de Senadores, sin calificarlas con dicho carácter, se pueden nombrar comisiones que cumplan con la facultad constitucional aludida.

Para la integración de las Comisiones de Investigación a que se refiere el Artículo 93 de la Constitución, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a).- Que sea a pedido de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y, de la mitad si se trata de los Senadores, (Art. 93 Constitución).
- b).- Que se constituyan con carácter transitorio; (Art. 52 Ley Orgánica).
- c).- Funcionan en los términos constitucionales y legales; (Art. 60 Ley Orgánica).
- d).- Conocerán específicamente de los que hayan motivado su integración (Art. 52 Ley Orgánica);
- e).- Deben ser votadas por el Pleno;
- f).- Su composición debe ser pluripartidista. Es decir, que en ella se encuentren representados los diferentes Grupos Parlamentarios (Art. 55, Ley Orgánica).
- g).- Tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros (Art. 64, Ley Orgánica);

- h).- Las reuniones que celebren se normarán por las disposiciones reglamentarias relativas (Art. 63, Ley Orgánica).

No obstante lo explicado anteriormente, la función de investigación del funcionamiento de los organismos y empresas que componen la administración pública paraestatal o descentralizada, no pueden cumplirlas las Cámaras porque existen vacíos, tanto legales como de procedimiento para que, tal función, pueda resultar efectiva y útil para los fines y colaboración de los Poderes del Estado.

En efecto, la Constitución ordena que se integren las comisiones y que los resultados de sus "investigaciones se hagan del conocimiento del Ejecutivo Federal".

De inmediato, se presentan problemas de procedimiento y técnica jurídica.

Respecto del procedimiento, las comisiones de investigación no tienen asignado ninguno para el procedimiento de sus funciones, salvo las facultades consignadas en el Artículo 90 del Reglamento, consistente en poder tener conferencias con los administradores de los organismos descentralizados federales, o de las empresas de participación estatal mayoritaria (Art. 53 del Reglamento), quienes están obligados a guardar las atenciones y consideraciones que la alta investidura y la función específica de legislador le concede para el cumplimiento de su misión.

Igualmente pueden pedir, por medio de su Presidente a cualesquiera archivos y oficinas, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios (Art. 89 Reglamento), siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto.

Esta última consideración: "siempre que el asunto a que se refieren no deba conservarse en secreto" resulta de muy difícil explicación porque ¿quién debe calificar el secreto del asunto?; ¿no será dicho asunto el origen de la investigación que propongan los Diputados a su Cámara; ¿la sola invocación de este principio, niega la función atribuida?.

Si los funcionarios dificultan y obstruyen el cumplimiento de las prerrogativas o se niegan a proporcionar copias de los documentos necesarios, dentro de los plazos pertinentes, para que la comisión investigadora se allegue elementos de conocimiento a fin de formar su criterio y resolver lo que corresponda, no existen medidas efectivas para resolver o remover los obstáculos o negligencias.

El propio Reglamento de la Cámara establece como recursos de las comisiones, el que se dirijan oficialmente en queja al Presidente de la República.

Ahora bien, ni de las disposiciones de la Ley Orgánica ni de las que contiene el Reglamento se establecen las etapas para la investigación, los procedimientos para efectuarla, los recursos de que debe disponer la comisión, tanto humanos como físicos y materiales, ni tampoco si al concluir la investigación se debe rendir un informe o proceder a elaborar un dictamen, ni tampoco el tiempo plazo en el cual deba ser dado a conocer (si es que esto fuera lo procedente) al Pleno de la Asamblea; ni tampoco si éste documento debe ser votado y remitido con alguna consideración adicional que formule la propia Asamblea al trabajo de la comisión, para el efecto de que el Ejecutivo Federal tome algún curso de acción o decisión.

Así pues, hoy en día, la comisión investigadora elabora un informe, que debe ser firmado por la mayoría de los miembros que la integran, lo puede dar a conocer a la Asamblea y solicitar al Presidente de la Cámara que, para cumplir con el Artículo 93 de la Constitución proceda enviar los resultados de las investigaciones al Ejecutivo Federal, para que tome conocimiento de las mismas.

A nuestro juicio, es conveniente y necesario, establecer los procedimientos: reglamentario para el Congreso; y, legal para el Ejecutivo, a fin de que esta facultad de investigación respecto del funcionamiento de la administración, realmente constituya un instrumento al servicio del pueblo y del gobierno, para resolver problemas de ineficiencia, corrupción o inmoralidad ya sea en el ejercicio de las funciones, la aplicación de los fondos y recursos, productos o servicios que tengan a su cargo los organismos y las empresas, así como de la omisión o abuso del cumplimiento de las responsabilidades.

#### 4.E). DE COMPARECENCIA.-

Es común que ante el Congreso o alguna de sus Cámaras comparezcan el titular del Poder Ejecutivo o los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o los de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Esta comparecencia puede ser para cumplir con un mandamiento legal o para atender la invitación o con el acuerdo del Congreso o de cualquiera de las Cámaras.

En el caso del Presidente de la República, debe asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso y presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país (Art. 69 Constitución).

También puede el titular del Ejecutivo, asistir a Sesión del Congreso General o de una de sus Cámaras, cuando se le invite expresamente, tal es el caso, por ejemplo, de la sesión durante la cual se ha develado alguna inscripción en los muros del Recinto Parlamentario o, en las ceremonias de imposición de las medallas "Belisario Domínguez" o Eduardo Seneri".

Los Secretarios de Hacienda y de Programación y Presupuesto, deben comparecer ya sea para explicar las iniciativas de Leyes de Ingreso y los proyectos del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Distrito Federal, dentro del periodo comprendido del 15 del mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del propio año; o, para explicar la necesidad del Ejecutivo de ampliar el plazo de las citadas iniciativas, así como de la Cuenta Pública, siempre y cuando medie solicitud suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente (Art. 74, fracción IV Constitución).

Los demás Secretarios de Despacho y los funcionarios ya citados, pueden asistir a las sesiones:

- a).- Cuando fueran enviados por el Presidente de la República;

- b).- Cuando sean llamados por acuerdo de la Cámara; y
- c).- Cuando por propia decisión, quieran asistir a las sesiones, incluso, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.

Llegado a este punto, cabría preguntar de porqué de la obligación de los Secretarios de Estado de ser llamados por la Cámara de Diputados o de Senadores, a informar sobre los asuntos de sus respectivos ramos.

La respuesta se encuentra en los principios de la organización del Gobierno Federal, contemplada en los Artículos 90, 91, 92 y 93 de la Constitución y la correspondiente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En dichos ordenamientos se establece que en el Ejecutivo se distribuirán por competencias, los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Bajo estos principios, corresponde a cada Secretaría de Estado conocer, resolver, decidir y aplicar, a los asuntos que sean de su exclusivo ámbito competencial, las leyes que emanen del Congreso de la Unión o los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Presidente emita para normar su actividad administrativa. De esta forma el titular de una Secretaría de Estado es el responsable ante el Ejecutivo, los demás Poderes de la Unión, y los ciudadanos, de la conducción y ejecución de los actos jurídico-administrativos que conforman la política gubernamental en el ramo respectivo.

Por eso, la propia Constitución (Artículo 93 faculta a las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos (que integran la Administración Pública Centralizada), así como a los Directores Administrativos de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (cuya suma integra la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal), para que informen a dichos órganos legislativos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Además, el Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en consonancia con el precepto citado, refrenda la

determinación constitucional (Art. 93), de que una vez abierto el Periodo de Sesiones Ordinarias, los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, deben dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, todo lo necesario para el caso de que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

Es lógico que si el Congreso estudia una Ley, los funcionarios del Gobierno Federal involucrados con la misma presten toda ayuda, orientación, información y apoyos técnicos y jurídicos a quienes, como legisladores, formal y materialmente deben discutirla, dictaminarla y aprobarla oportunamente.

Por otro lado, cuando alguno de los funcionarios del Ejecutivo sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, el Presidente de la República, podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesario y conveniente y después a la otra (Art. 54 Reglamento).

Cuando alguno de los servidores públicos ya citados tenga obligación o sea convocado por alguna de las Cámaras para asistir a alguna discusión, podrán pedir a la Comisión relativa, por conducto de la Secretaría de la Mesa Directiva, el expediente que se haya formado con motivo de la iniciativa, los trabajos de las comisiones y el dictamen que para el efecto se haya producido, con el propósito de instruirse adecuadamente y poder cumplir con los requerimientos que le formulen los propios legisladores. Si no hubiese pedido el expediente o por impedimento administrativo de la Cámara no se le hubiere entregado a tiempo para que se instruya, estas circunstancias no podrán invocarse como razón para suspender la discusión en el día señalado previamente, (Art. 126, Reglamento).

Dentro de los procedimientos legislativos para la formación de las leyes, se encuentra la etapa preliminar que abarca tres fases que pudieran clasificarse como de información preliminar y necesaria:

- a).- La recepción por parte de la Secretaría de la Mesa de la iniciativa que envía el Ejecutivo y la determinación del Presidente de la Cámara de que sea turnada a la Comisión o Comisiones responsables.
- b).- La discusión en el seno de las Comisiones sobre el contenido de la Iniciativa que concluye con el dictamen

que habrá de enviarse a la Presidencia para que se le aplique el trámite de las lecturas.

- d).- La información que la Secretaría hace a la Asamblea consultando la primera lectura del dictamen formulado por la comisión; y, por último,
- e).- La inclusión en el Orden del Día para que en fecha y en sesión determinadas, se proceda a la discusión del dictamen relativo a la iniciativa propuesta por el Ejecutivo.

Es obligación de los Secretarios de la Cámara, una vez conocida la determinación de la fecha y de la sesión en que habrá de discutirse la iniciativa o el asunto para el cual ha sido llamado el funcionario, informar a la Secretaría de Estado o dependencia correspondiente, la noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, para el efecto de que los titulares y los funcionarios responsables, desde el punto de vista técnico y jurídico de la materia, así como de sus asesores, estén preparados para asistir al proceso de discusión que se llevará a cabo de acuerdo al procedimiento reglamentario (Art. 127 y 130 del Reglamento).

Por considerar que los Secretarios de Estado conocen al detalle la iniciativa enviada por el Ejecutivo o el asunto por el cual fueron convocados a la Cámara, la sesión podrá iniciarse con una exposición amplia y suficiente, clara y concreta, sobre los puntos tanto fundamentales como aquellos que inciden en ellos, y que se contienen en la iniciativa o el asunto que se va a discutir. En este orden, los funcionarios pueden informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener (Art. 128, Reglamento).

De esta forma, la sesión se inicia con una exposición general sobre el tema para que, los miembros de la Asamblea, puedan iniciar el proceso de preguntas o repreguntas con el cual se integrará la discusión correspondiente.

Sobre el particular, es conveniente señalar que previa a la sesión, se celebra una reunión por los representantes de los Grupos Parlamentarios para el efecto de definir el número de participaciones, las materias sobre las cuales intervendrán y el

tiempo que deberán durar las mismas; si se utilizará un sistema de pregunta oral o escrita; si se pueden formular preguntas y su número, tanto por los legisladores en forma particular como por el Grupo Parlamentario y, de ser posible, el tiempo total que se empleará para la sesión.

Existen dos reglas para organizar el contenido sustancial de la sesión. La primera es que abre la sesión de preguntas a un Diputado, Senador o Grupo Parlamentario que haya solicitado la comparecencia; y, la segunda, que el orden en el que participen los oradores se puede fijar de acuerdo al criterio proporcional de representación. Es decir, pueden continuar la discusión los que tienen menor representación y cerrar los de mayor representación o, en sentido inverso.

Para un primer procedimiento, el Reglamento (Art. 129), ordena conceder la palabra a quien hizo la moción respectiva, enseguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate, posteriormente, a los que la solicitaren en el orden establecido por el Acuerdo Parlamentario o, en su defecto, por los Artículos reglamentarios. En esencia, es una sesión de preguntas y respuestas relacionadas con el asunto para el cual el funcionario haya sido llamado a informar.

Para un segundo procedimiento, cuando los funcionarios (hayan sido enviados por el Ejecutivo o asistan por iniciativa propia), concurren a las Cámaras para informar sobre un proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto o debate, se seguirán las reglas siguientes: a).- Primero se informe lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos considere útiles para apoyar la opinión que pretenda sostener; b).- Después se inicia el debate para lo cual se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea, de acuerdo al turno de oradores inscritos por la Presidencia en la reunión previa de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios; c).- Si durante la discusión del asunto o el debate de la iniciativa el funcionario o funcionarios comparecientes fueran interrogados, podrán contestar entre las intervenciones de los oradores, las preguntas de que fueron objeto; d).- Si alguno de los Diputados o Senadores inscritos en pro, desea ceder su turno al compareciente, se concederá a éste el uso de la tribuna, sin perjuicio para el cedente de que al abrirse la discusión respectiva, se le permita hablar sobre los puntos versados durante el debate (Art. 130, Reglamento).

Si bien es cierto que el proceso legislativo, por su propia esencia se caracteriza por su flexibilidad, también es cierto que

para algunos asuntos o trámites, el Reglamento impone prohibiciones o restricciones para alterar los procedimientos.

Para ejemplificar este aserto, se debe recordar que el principio general que funda el proceso de la formación de las Leyes está fincado en la certeza y seguridad jurídica que se concretiza en que toda iniciativa o indicación del Ejecutivo, para el caso de iniciativas provenientes del mismo, deben dirigirse a la Cámara por medio de oficio que tramita la Secretaría de Gobernación.

Una vez enviada una iniciativa por el Ejecutivo y formulado el dictamen de la Comisión respectiva, no se puede cambiar el texto a instancias de quien inicia, sino de discusión y aprobación de la misma.

Por esta razón, los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que asistan a la discusión de una iniciativa de ley o decreto, no podrán hacer proposiciones de reforma o supresión ni adición alguna (Art. 131 Reglamento).

A mayor abundamiento, se debe considerar que el funcionario asiste con la función específica de informar respecto de un documento que ya contiene proposiciones legislativas concretas, además, el funcionario es parte integrante del Poder Ejecutivo y, no tiene la calidad de legislador.

Como ya es sabido, al concluir el proceso de debate, se inicia la votación sobre el asunto discutido. En virtud de que los Secretarios de Despacho han informado e incluso han tomado parte en el debate, deben retirarse mientras dura la votación, para evitar que con su presencia la Cámara o algún grupo de miembros de la misma, se sienta comprometida a emitir en algún sentido el voto correspondiente (Art. 164 Reglamento).

Para finalizar este apartado de las sesiones de comparecencia, se puede resumir que las diferentes que hemos detallado y que para tal efecto se celebran, son llamadas en la práctica parlamentaria mexicana, de la siguiente manera:

- a).- Cuando asiste el Presidente a la inauguración del Período Ordinario del Congreso y rinde su informe: "Sesión Solemne de Informe Presidencial".

- b).- Cuando asiste invitado para ser testigo de un acto o hecho de cualquiera de las Cámaras: "Sesión Solemne de...";
- c).- A las que asisten los demás funcionarios para informar o tomar parte del sistema legislativo: "Sesión de Comparecencia".

La preparación de todo este tipo de sesiones requiere al igual que las otras que se celebran, de un plan o guía de actividades, que se denomina Orden del Día.

Por el tipo del contenido de cada sesión, cada Orden del Día estará constituido, en la parte formal, por las frases solemnes o los protocolos que se imponen para las mismas; y, en la parte sustancial -dependiendo del tipo de acto- por el acuerdo al que hayan llegado los representantes de las diferentes Fracciones Parlamentarias.

No existe una regla para fijar el tiempo de duración de las mismas, aunque los diferentes Grupos Parlamentarios previamente hayan determinado el número de oradores que intervendrán en la comparecencia o el número de preguntas que cada partido desea hacer para tener la información que requiere o controvertir un punto en especial.

Para las sesiones de comparecencia se requiere del quórum legal y necesario para sesionar; en tanto que para las de protocolo, en virtud de que no se toma ninguna resolución, no existe disposición al respecto.

CAPITULO II

*Cómo se Organizan  
las Sesiones*

Se ha determinado que la sesión es el tiempo reglamentario que emplea la Asamblea para conocer, discutir y resolver, o cumplir o realizar, los asuntos que le son propios o que le son sometidos a su consideración.

Para que el cuerpo colegiado denominado Cámara, pueda cumplir con las funciones y atribuciones que tiene asignadas por disposición legal, es necesario que para la preparación de la sesión, se esté al número total de sus integrantes, para establecer, previamente, el quórum de validez formal; se organice para determinar quienes la van a presidir, quienes van a participar, los modos y procedimientos que en dicha participación pueden darse, los derechos y obligaciones para participar, como deben expresarse los acuerdos o desacuerdos de los participantes; y la manera de consignar, generalmente por escrito, todos los hechos que sucedan en la reunión y las determinaciones que se tomen, y las obligaciones que se impongan.

Todas estas cuestiones deben ser incorporadas dentro del plan para organizar una sesión de trabajo de cualquiera de las Cámaras.

En primer lugar se debe atender al tipo de sesión que se quiere realizar, para que sean sus contenidos aquellos que precisen su carácter.

Luego, se requiere nombrar una Mesa Directiva que sea la responsable de abrir la sesión, poner a consideración los asuntos por discutir o aprobar, conducir los debates, dictar resoluciones de trámite, dar curso secuencial a las intervenciones de los oradores, respetar las mociones de procedimiento y de orden, levantar las votaciones, certificar los hechos y determinaciones que tome la mayoría y, por último, acreditar en forma fehaciente y pública, todos los trabajos de la sesión.

De esta forma, tanto para precisar el contenido, elegir Mesa Directiva, establecer los asuntos o temas para el debate, como para decidir los procedimientos, tiempos y modos para ejecutarlo, se convierten en las partes principales que se deben tener en cuenta.

Por otro lado, para poder tomar las decisiones apropiadas, es indispensable conocer las normas que la Constitución establece para la instalación de las Cámaras y para que cumplan sus funciones, así como los casos de excepción para los cuales debe reunirse el Congreso.

Después, se debe recurrir a lo que preceptúa el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en cuyas disposiciones se encuentra resumida la experiencia de más de 150 años de práctica legislativa nacional. Desde el Primer Reglamento, formalmente legislativo, de 23 de diciembre de 1824, hasta el vigente de 20 de marzo de 1934, se han elaborado alrededor de 12 instrumentos normativos que han tenido vigencia, corta o larga según sus circunstancias, y que han suprimido, incorporado o reformado muchas disposiciones, cuyo propósito final ha sido consolidar los usos, prácticas, principios y reglas que han caracterizado la vida del Congreso Mexicano, en las diversas etapas de su historia independiente y contemporánea.

Así pues, la organización de la sesión variará de acuerdo a los temas de asuntos que trate el Congreso, el tiempo en que esto se produzca, la naturaleza de los asuntos y de las resoluciones que se deben tomar, el número de personas que deben tomarlas, los procedimientos que deben seguirse para que las mismas sean válidas y las fórmulas que deben revestir para darles solemnidad y vigencia.

Todas estas partes deben conocerse previamente a la organización de la sesión, cuya mecánica está regulada por todas las disposiciones reglamentarias en vigor.

No obstante, el estudio de las sesiones que es de apariencia simple y fácil, resulta complejo por la cantidad de cuestiones de detalle que se deben conocer para conducir adecuadamente el desarrollo de una sesión y concretar, eficaz y legalmente, los objetivos que a la misma se le hayan asignado.

Enseguida analizaremos varios temas cuya importancia los vincula al propio proceso legislativo. Nada más cierto, en este campo del derecho, que aquella afirmación de que la forma reviste el contenido y, que ambos, en el proceso de producción legislativo, juegan un papel vinculatorio e indisoluble.

---

## 2.- ORDEN DEL DIA.

### 2.A). SESION ORDINARIA.

Para que la Asamblea pueda llevar a cabo los trabajos de una sesión ordinaria, de Cámara de Diputados, se requiere preparar y establecer un plan en que se incluyan, cuando menos, cuatro aspectos organizativos, consistentes en:

- 1.- El acopio de todos los documentos con los que se debe dar cuenta a la Asamblea, su calificación de prelación e importancia y su agrupamiento por rubros a efecto de poder establecer un capitulado de desahogo sucesivo y ordenado;
- 2.- La fijación del esquema del trabajo que la Mesa Directiva debe desarrollar como órgano conductor y de gobierno de la Asamblea. Dicho esquema se contiene en un guión de procedimientos que incluye un sistema de opciones para tomar las resoluciones que durante el curso del desahogo de los asuntos o de los debates, se presenten por los miembros de la Asamblea. Igualmente, dicho guión establece los modos formales con los cuales se expresa la autoridad del presidente de la sesión;
- 3.- La consulta a los diversos Grupos Parlamentarios, por conducto de sus líderes coordinadores, respecto de los asuntos no reglamentarios sobre los cuales no debe tomarse una resolución, pero respecto de los cuales si existe interés de que sean conocidos por la Asamblea y la opinión pública, como ya se señaló anteriormente.

En este rubro se encuentran tres clases de asuntos:

- a).- Las proposiciones; b).- la fijación de posiciones, comentarios y declaraciones de los Partidos y, por último c).- las denuncias de todo género.

- 4.- La determinación del orden en que participarán los diversos Grupos Parlamentarios, así como el número de Oradores que vayan a intervenir y, con base en todo lo explicado, se determina el tiempo que vaya a durar la sesión y la posibilidad de que pueda prorrogarse o constituirse en permanente.

Respecto del punto uno, que trata de los documentos que deben recopilarse y organizarse, el Artículo 30 del Reglamento, fija la importancia que se debe dar a cada tipo de documento para el efecto de preparar el orden del día que, en estricto sentido, es el plan general con el cual trabajará la Asamblea. Esta es la forma de calificar y ordenar los documentos para la sesión:

- a).- Los documentos que normalmente contiene un trámite o información;
- b).- Los documentos que contienen la presentación de una iniciativa o proposición legislativa;
- c).- Los dictámenes formulados por las Comisiones Legislativas mediante los cuales se consulte a la Asamblea, en primera lectura, sobre su discusión y aprobación;
- d).- Los documentos que presenten los particulares conteniendo una petición o la exposición de algún asunto relacionado con alguna cuestión general de diverso orden o por una proposición legislativa.
- e).- Los dictámenes para discutirse;
- f).- Las minutas de ley, es decir los proyectos de ley o decreto aprobados por la Colegisladora en funciones, ya sea, de Cámara de Origen o de revisora que ha formulado modificaciones desechando en parte o adicionando nuevas proposiciones legislativas o en su caso, rechazando totalmente el proyecto.

En el punto dos, se habló del esquema de procedimientos y de formalidades al que debe sujetarse al Presidente de la Asamblea y los órganos de la Mesa Directiva. Este esquema es una guía básica diseñada con base en la experiencia de muchos años de trabajo parlamentario. Podemos decir que son los guiones que contienen la

invocación de los Artículos y las frases solemnes y formales, sacramentales, que dan consistencia procesal parlamentaria a las determinaciones de trámite o de resolución que se aplican a los asuntos.

Pero es lógico que tal esquema sólo sirva de guía y apoyo auxiliar, dado que por el complejo y delicado trabajo de la Asamblea, así como por lo impredecible de los cursos que tomarán las deliberaciones o resoluciones de la Cámara, es el Presidente quien detenta facultades (Art. 34 Ley Orgánica y 21 del Reglamento) expresas entre otras muchas, para:

- a).- Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno;
- b).- Dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara;
- c).- Conducir los debates y las deliberaciones del Pleno;
- d).- Conceder la palabra, alternativamente en contra y en pro, a los miembros de la Cámara, en el turno en que la pidieren;
- e).- Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios;
- f).- Declarar que no existe el quórum reglamentario cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista de asistentes, cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara.

## 2.B). SESION EXTRAORDINARIA.-

Cuando se trata de celebrar una sesión extraordinaria, la organización de los trabajos y procedimientos se realizan en forma diferente.

Primero se debe establecer si la sesión es de Congreso o de una sola Cámara, pues los procedimientos y las consecuencias constitucionales son distintas; luego, se debe considerar el tiempo en que dicha sesión se debe producir -si es dentro del periodo ordinario o fuera de él-, así como la materia o asuntos que deben tratarse en la misma.

De igual modo si la sesión debe celebrarse por mandato legal o a solicitud del Ejecutivo, de la Comisión Permanente o por disposición del Presidente de la Mesa Directiva.

Para cada una de las hipótesis antes señaladas, el desarrollo de la sesión debe prepararse y organizarse en forma diferente.

Estudiemos primero la sesión extraordinaria a la que convoca el Presidente de la Cámara, en uso de la facultad contenida en la fracción XIV del Artículo 21 del Reglamento.

Al respecto, dicho numeral prevé que la cita a sesiones extraordinarias la puede hacer directamente el Presidente de la Mesa Directiva o por excitativa que se reciba del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara. Esto sólo puede suceder cuando la Cámara esté sesionando en forma regular dentro de su correspondiente Período ordinario de Sesiones; y suceda algo grave.

La calificación de la gravedad de los asuntos tendrá que determinarla tanto el Ejecutivo al excitar a la Cámara para que se constituya en Sesión Extraordinaria, como los miembros de cada una de las Cámaras, cuando determinen que por conducto de su Presidente, sea convocada a Sesión Extraordinaria, la otra Cámara.

La gravedad de los hechos, necesariamente tienen que atentar contra el orden constitucional del país, o significar un peligro considerable para la estabilidad de las instituciones y la preservación de la vida y de la salud de la comunidad, o del orden de la paz pública.

Esta situación es diferente a los supuestos de "hechos graves" que plantea la Constitución para que se convoque a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión.

En efecto, el Artículo 29 de la Carta Magna establece la previa y necesaria aprobación del Congreso para que el Presidente de la República, una vez que ha obtenido el Acuerdo de los titulares de la Secretarías de Estado, y con el propósito de hacer

frente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro conflicto que ponga a la sociedad en grave peligro, puedan dictar la suspensión total o parcial, en todo el país o en lugar determinado, de las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación debiendo hacerlo, por un tiempo limitado y por medio de prevenciones generales.

También, para resolver la ausencia de falta absoluta o temporal del Presidente de la República y nombrar, según el caso Presidente Interino sustituto o provisional (Artículos 84 y 85 Constitucionales).

Para todos los casos anteriormente señalados, debe convocarse la sesión mediante la expedición de una convocatoria en la que se precise el objeto exclusivo que debe tratar la Cámara o el Congreso.

En consecuencia, la preparación de las sesiones de carácter extraordinario comienza con la elaboración de la solicitud o la justificación de la Convocatoria, la cual se compone de los siguientes elementos:

- a).- Las razones y motivos por los cuales, quien o quienes solicitan la celebración de la sesión, expresan como preámbulo o exposición de motivos de la petición;
- b).- El fundamento constitucional que acredita el derecho de la parte promovente, así como la obligación del órgano legislativo de celebrar la sesión por estar comprendidas sus funciones en aquellas necesarias para atender la cuestión planteada.
- c).- El proyecto de decreto que, a su vez, debe contener 3 elementos concretos:
  - I.- La determinación del órgano competente para citar a la sesión extraordinaria de una Cámara o al período extraordinario de sesiones del Congreso;
  - II).- La fecha o el tiempo en que debe cumplirse el período;

- III).- La orden para que la Cámara designe la Mesa Directiva que habrá de conducir los trabajos extraordinarios;
- IV.- La fecha en que el Decreto debe empezar a regir para que lo cumplan la Cámara o el Congreso.
- d).- Una vez votado y aprobado por el órgano competente el decreto que ordena la celebración de la sesión o del periodo de sesiones extraordinarias, se deben realizar varios pasos preliminares tendientes a la organización reglamentaria de la sesión en cuestión:
- I).- En primer lugar se elabora el orden del día que tendrá fiel correspondencia con los dispositivos fijados en la convocatoria.
- II).- Se formulará el esquema o guión que debe observar el último Presidente que haya estado en funciones el cual deberá actuar como instalador de la Nueva Mesa Directiva que vote la Asamblea para conducir sus trabajos.
- III).- Se coordina con los diversos grupos parlamentarios la participación que deseen tomar en la composición de la Mesa Directiva, con el propósito de unificar una planilla que vote en la Asamblea y así facilitar tanto la expresión del voto como el cómputo de los mismos.
- e).- Otro tipo de sesiones tiene objeto específico y su desarrollo se cumple siguiendo el ritual o ceremonial que le ha impuesto la práctica parlamentaria.

Tal es el caso de las sesiones de apertura del primer periodo de sesiones del Congreso durante la cual asiste el Presidente de la República a rendir el informe que expresa el estado que guarda la situación del país y los resultados de la gestión de la Administración Pública; o, la instalación de las Cámaras para que trabajen como colegio electoral; o, cuando se trate de sesiones de otorgamiento de medallas, inscripción de nombres con letras de oro, en los muros de alguna Cámara, entre otras muchas clases de sesión.

Para todos estos casos ya existe una guía de procedimientos y formalidades que deben seguir tanto los órganos de dirección de la Cámara como los asistentes a presenciar o a participar en el acto. De hecho, por no ser sesiones de carácter legislativo, sino de protocolo o ceremonia, no existe la necesidad de organizar la forma en que debe celebrarse el acto o la serie de actos a cargo de la Asamblea.

### 3.- DE LAS ACTAS Y SU REGISTRO.

Por determinación reglamentaria, de cada sesión los Secretarios de la Mesa Directiva deben levantar un acta, firmarlas después de aprobados y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo.

En este sentido, el acta de la sesión constituye el documento que redacta la Secretaría para asentar los hechos y dar cuenta de lo sucedido o de lo resuelto por la Asamblea, en una sesión de Cámara.

También corresponde a los Secretarios de las Comisiones Unidas o Comités que forman la Cámara que al producir los dictámenes legislativos, elaboren los documentos relativos en los cuales se haga constar el resultado de los trabajos, que en el seno de los mismos se llevaron a cabo.

La Ley Orgánica en el Artículo 36, inciso c) y el Reglamento en el Artículo 25, fracciones II y V, mandan que los Secretarios extiendan las actas, es decir que las redacten consignando el período ordinario o extraordinario en que se realiza la sesión, la fecha, el número de sesión que corresponda, el nombre del individuo que la presida, la hora y apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior, una relación nominal de los Diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de todo cuanto se trató y resolvió en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley.

Igualmente debe registrarse la forma en que se haya llevado a cabo la votación, el resultado de la misma y, para el caso de ser nominal, los nombres de quienes votaron en uno u otro sentido.

También existe obligación de que dichas actas (Artículo 30 del Reglamento) deben ser leídas ante la Asamblea para su aprobación. Si ocurriere discusión sobre alguno de los puntos del acta, deberá informar la Secretaría al Presidente de la Cámara para que se abra un procedimiento abreviando sobre el particular que puede, por decisión de la Asamblea, corregir, aclarar omitir o agregar el punto que haya sido materia de la discusión, para el caso, harán uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra y, después, se consultará el voto de la Asamblea.

Al ser aprobadas por la Asamblea, las actas deben ser firmadas por los Secretarios en unión del Presidente y debe proceder a su asiento en el libro respectivo, bajo su firma, con lo cual garantiza la certeza de que el documento es el que aprobó la Asamblea.

La Secretaría está obligada a elaborar las actas de todo tipo de sesiones. Es decir, tiene que dar fé de lo sucedido en las sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas, permanentes y las de protocolo o ceremonia. Igualmente debe consignar las resoluciones que toma el Colegio Electoral.

Todas las actas deben ser publicadas en el Diario de los Debates, con excepción de las que corresponden a las sesiones secretas.

La publicidad de las actas, contribuye a otorgar legitimidad y legalidad a los procedimientos y resoluciones que sigue y toma la Asamblea dejando para los terceros, la seguridad y la certeza jurídica de que los actos fueron ciertos y apegados a derecho.

Por último, el Artículo 23 del Reglamento señala que en ausencia de los Secretarios, los Prosecretarios entrarán en funciones y tendrán y ejercerán todas las del titular.

CAPITULO III

*De los Organos de  
las Cámaras*

Los órganos que componen a la Cámara de Diputados se dividen en:

- a).- De Gobierno;
- b).- De Dirección;
- c).- De Administración;
- d).- De Secretaría o Administrativos.

Los órganos de gobierno los constituyen la Asamblea o pleno, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Gran Comisión y las Comisiones Legislativas.

Corresponden a la segunda clasificación de órganos de dirección, la Gran Comisión, las Coordinaciones de las Fracciones Parlamentarias y las Diputaciones.

Son órganos de administración los Comités de Administración y el de Bibliotecas.

Y, por último, integran los órganos administrativos la Tesorería General, la Oficialía Mayor y todas las dependencias y unidades administrativas que se encuentran bajo su cargo para atender los requerimientos y necesidades de los servicios de la Secretaría de la Cámara.

Pasemos ahora al estudio de la composición e integración de los órganos de gobierno.

#### 1.A). LA ASAMBLEA.-

El organismo denominado Asamblea, compuesto por 500 miembros que actúan en su seno, requiere de una organización funcional para su correcto desempeño, al igual que el de un órgano complementario con jerarquía, sujeción y atribuciones de poder decisorio, que le permita alcanzar metas y objetivos que el propio organismo haya determinado.

Es decir, una Asamblea no puede conducir sus deliberaciones en forma ordenada si no cuenta con varios elementos para tal efecto: primero, una Mesa Directiva que regule sus actividades; un Reglamento que fije las normas obligatorias a las cuales debe sujetarse cada uno de los componentes de la Asamblea y los integrantes de la Mesa Directiva; y por último, un Orden del Día que contenga los temas o asuntos específicos que se deban conocer, tratar, discutir, votar y aprobar.

En el seno de la Asamblea concurren junto con sus miembros individuales, diversos órganos de dirección y de gobierno de la Cámara; lo cual, de no ser regido por un Reglamento, provocaría un desorden de jerarquías, competencias y funciones, para el caso de que no existiera el órgano conductor denominado Mesa Directiva.

En efecto, concurren los grupos políticos que integran los diversos Grupos Parlamentarios, los miembros de las Diputaciones, los integrantes de la Gran Comisión y los que componen los Comités de Cámara.

La conducción del proceso legislativo requiere de la ejecución de un procedimiento compuesto de siete etapas básicas que deben ser gobernadas por la Mesa Directiva. Dichas etapas principian con la presentación de la iniciativa de proyecto de Ley o Decreto, la emisión del dictamen por parte de la Comisión Legislativa competente, la discusión y aprobación del mismo, la sanción y expedición de la respectiva ley o decreto, y la remisión al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación formal en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual concluye el procedimiento de la expedición de una ley por parte de una sola Cámara.

Cuando es facultad del Congreso, entonces debe agregarse a lo ya descrito, la intervención de la otra Cámara, denominada para tal efecto como revisora, a partir del acto de aprobación del proyecto de ley y de decreto y, en lugar de remitirse al Ejecutivo, se le remite a esta colegisladora, para que a su vez inicie la discusión y aprobación del proyecto de iniciativa y cumpla con las reglas que fija el Artículo 72 de la Constitución.

### 1.B). DE LA MESA DIRECTIVA.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado que tiene como principal función conducir los trabajos de la Asamblea de conformidad con la Ley aplicable y se compone por Diputados o Senadores que tienen igual jerarquía como representantes de la Nación, pero, al asumir alguno de los cargos que deben cumplir, adquieren la investidura inherente al mismo.

Corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley de Reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara.

Este órgano se compone con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios y es electa por mayoría de votación por cédula.

El presidente y los Vicepresidentes duran en sus cargos un mes y no pueden ser reelectos para esos cargos en el mismo período ordinario de sesiones.

Los Secretarios duran en su cargo un año, al igual que los Prosecretarios.

De hecho, los funcionarios de la Mesa Directiva realizan tareas diferenciadas. De orden ejecutivo, los Presidentes y Vicepresidentes; y, de trámite y procedimiento formal, los Secretarios y Prosecretarios. Los Vicepresidentes, de acuerdo al orden que hayan sido electos, suplen las faltas temporales o definitivas del Presidente o el Vicepresidente que en funciones incurra en tal supuesto; los Prosecretarios, de igual manera.

Se debe resaltar el hecho de la duración en el cargo de estos funcionarios de la Mesa Directiva, entendiéndose que las razones se ubican más en el campo de la práctica parlamentaria democrática que en cuestiones de orden técnico jurídico, a excepción de lo previsto para los Secretarios.

El hecho de que el Presidente y los Vicepresidentes sean electos para cumplir su encargo, sólo durante un mes, radica más en la división temporal del trabajo legislativo de los meses que componen el período ordinario de sesiones, que a las instancias mismas de los procesos y procedimientos legislativos. Es decir, es una razón de articulación del calendario legislativo al calendario natural anual.

Por lo que respecta a los Secretarios, éstos quedan integrados al calendario anual legislativo porque cumplen funciones de seguridad y de certeza, así como de representación y atención de los diversos asuntos en los cuales la Cámara tiene que participar, tanto durante los periodos ordinarios como en los recesos de éstos. Además de las funciones de custodios del trámite legislativo en los respectivos libros de gobierno de la Cámara, tienen obligación de recibir toda clase de comunicaciones, informaciones o documentos que se presenten a la Cámara. Esto explica el porque a los Secretarios se les elige por un año.

Claro que no todos los Presidentes y los Vicepresidentes que integran una Mesa Directiva son electos por un mes, esta regla sólo es válida para aquellos que atienden y actúan dentro de los periodos ordinarios de las sesiones del Congreso.

Como casos de excepción, se pueden citar, entre otros, los siguientes: existe un período de quince días para los miembros de la Mesa Directiva del Colegio Electoral. El tiempo que dure una sesión, para el caso de nombramiento del presidente provisional, interino o substituto; o, el tiempo que dure el periodo de sesiones del Congreso, cuando se trate de sesiones extraordinarias, al igual que cuando sean sesiones extraordinarias de Cámara. En estos últimos casos, el período es indeterminado y la elección es por todo el tiempo que dure dicha función.

Para los periodos ordinarios, en la última sesión de cada mes, la Cámara elige al Presidente y a los cinco Vicepresidentes, mediante votación por cédulas. Esta Mesa Directiva debe ser electa por mayoría de los presentes en el Salón de Sesiones. Funcionará durante todo el mes siguiente y los electos asumirán sus cargos en sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados.

Cuando se trate de elegir a la Mesa Directiva que debe conducir los trabajos de un período extraordinario en cumplimiento a la convocatoria que para tal efecto se haya expedido, la Cámara elegirá al Presidente y a los Vicepresidentes en la primera sesión de dicho periodo.

De lo expuesto se desprenden dos reglas:

- a).- Aquella que rige para las Mesas Directivas mensuales que deben fungir durante los periodos ordinarios y que consisten en elegir a tales funcionarios en la sesión anterior a la cual deben iniciar sus funciones, y

- b).- La relativa a la elección de Mesa Directiva para cumplir el desahogo de sesiones extraordinarias, de periodo extraordinario de sesiones o de Gobierno Electoral, en cuyos tres casos debe realizarse en la primera sesión y, de inmediato, se instala para iniciar sus funciones.

Respecto de la elección de los Secretarios de la Mesa Directiva y sus respectivos cuatro Prosecretarios, también será electa por mayoría y en votación por cédula, ocurriendo este acto diez días antes de la apertura del Segundo y Tercer Periodo Ordinario de Sesiones de cada Legislatura. Esta sesión se denomina previa y en ella también se elige al Presidente y a los cinco Vicepresidentes para el primer mes de tales periodos ordinarios.

El Presidente y los Vicepresidentes como ya se apuntó anteriormente, duran en sus cargos un mes y no pueden ser reelectos en el mismo periodo ordinario de sesiones. Aunque no ha sido una práctica legislativa, por considerarse antidemocrática, los Presidentes pueden ser electos tales, para que actúen dentro de otro periodo ordinario de sesiones.

Los Secretarios y Prosecretarios duran un año en el ejercicio de sus funciones y existe regla que prohíbe su reelección (Art. 23, Reglamento).

Desde el Reglamento del 25 de abril de 1823, se estableció la obligación al Congreso de que, una vez electos los miembros de la Mesa Directiva, debían ponerse "en noticia del Gobierno, por medio del Secretario del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, y se publicará en la Gaceta".

Este principio de protocolo y cortesía política entre los Poderes de la Unión, fué ratificado en los siguientes Reglamentos y hasta el actual que ordena, en su Artículo 16, que "los nombramientos de Presidente y Vicepresidente se comunicarán a la otra Cámara, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte". Tal determinación quedó ratificada en la Ley Orgánica del Congreso en el segundo párrafo de su Artículo 28, en el cual se introducen dos precisiones: 1) Que dicho nombramiento se comunicará de inmediato; 2) Que dicha comunicación debe hacerse a la colegisladora, por una parte, al titular del Poder Ejecutivo Federal; es decir, al Presidente de la República, así como al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con esta determinación se manifiesta el respeto y las buenas relaciones que deben privar entre los titulares de los Poderes de la República. Por ello corresponde a cada Cámara informar al Ejecutivo y al Judicial tanto de la apertura de sus periodos ordinarios y del nombramiento de la Mesa Directiva y Secretaria, como lo correspondiente a lo extraordinario, al igual que de las clausuras de ambos. Es un acto formal que dentro de los modos de protocolo parlamentario ocupa gran importancia política y elevada jerarquía republicana.

1.C). ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE O VICEPRESIDENTE EN FUNCIONES.-

El Presidente de la Cámara, ya sea de Diputados o de Senadores, durante el tiempo de su mandato cumple funciones de diverso orden, que para efectos de agrupamiento podríamos incluir en los rubros:

- a).- Parlamentarias o relativas al proceso legislativo;
- b).- Jurisdiccionales o de ejercicios de potestades;
- c).- De Carácter administrativo; y por último,
- d).- Ceremoniales o de protocolo.

Pasemos a analizar cada uno de estos grupos de funciones y actividades del Presidente o del Vicepresidente que lo supla.

1.- C.1.A).- Legislativas o relativas al Proceso Legislativo. Dentro de esta clasificación se encuentran los siguientes:

- I).- Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno (Art. 34, inc. a), Ley Orgánica) a las horas señaladas por el Reglamento (Art. 21 fracc I. Reglamento).
- II).- Dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban recaer en

los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara (Art. 34, inc b), Ley Orgánica; Art. 21 fracc. III, Reglamento).

Esta facultad es genérica y aunque establece un principio informativo, no necesariamente está constreñida al proceso legislativo, sino que atiende a todos los asuntos de los cuales se dá cuenta en una sesión y que incluyen desde las comunicaciones que provienen de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas, de los Gobernadores y, también, de aquellas que emitan las comisiones de dictamen legislativo que no constituyen, propiamente, un dictamen; los memoriales de los particulares, así como las proposiciones no legislativas, las tomas de posición política, las declaraciones que formulen los partidos, hasta las denuncias de diverso tipo que se lleven al seno de la Asamblea (6).

- III.- Conducir los debates y deliberaciones del Pleno Art. 34, inc. c), determinando que asuntos deban ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción que hiciere algún individuo de la Cámara, acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio (Art. 21 fracc. IV Reglamento).
- IV).- Cumplimentar el Orden del Día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión y de los Grupos Parlamentarios (Art. 34, inciso d), Ley Orgánica. Para cumplir con esta atribución, el Presidente debe anunciar, por conducto de los Secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar en la misma y, al final de ella, el Orden del Día de la sesión inmediata (Art. 21, fracc. XI, Reglamento).
- V).- Conceder la palabra, alternativamente, en contra y en pro. A los miembros de la Cámara,

(6) Camposeco Cadena Miguel Angel.- Orden del Día.- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos.- Sistema de Información Legislativa.- Cámara de Diputados.- LIV Legislatura.- México.- Primera Edición.- 1990.

en el turno en que la pidieren (Art. 21, fracc. V Reglamento).

VI).- Dictar todos los trámites que exige el orden de la discusión de los negocios y declarar, después de tomadas las votaciones por conducto de uno de los Secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que estas se refieran (Art. 21, fracc VI y VII Reglamento).

VII).- Firmar tanto las actas de las sesiones luego que estén aprobadas (Art. 21 fracc IX, Reglamento), así como en unión de los Secretarios y, como en su caso, del Presidente de la Cámara Colegisladora. Las leyes, decretos y reglamentos que expida la Cámara o el Congreso (Art. 34 inc) h), Ley Orgánica) y que se comuniquen al Ejecutivo para su publicación (Arts. 70, párrafo I, Const.; 34, inc. h) y 36 inc. d), Ley Orgánica; 25 fracc. III y X; 165 y 167 del Reglamento).

VIII).- Citar a sesiones extraordinarias cuando ocurriera algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara (Art. 21, fracc. XIX, Reglamento).

IX.- Durante el desarrollo de una sesión, puede declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaria pase lista cuando aquel sea reclamado por un miembro de la Cámara (Art. 21, fracc XV, Reglamento). Sobre el particular, el Art. 106 del Reglamento confirma la regla de validez del trabajo de una sesión, basada en el número de miembros integrantes que debe formar el quórum reglamentario señalando que "si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Cámara declara el quórum y la falta de éste fuera verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la

Cámara sobre el particular, para levantar la sesión; en todo caso, y cuando la dicha falta de quórum sea dudosa, deberá procederse a pasar lista y, comprobada aquella, se levantará la sesión".

Claro que si durante la sesión se está discutiendo un asunto y se presenta por alguno de los miembros de la Cámara, moción de excitativa al Presidente para que pase lista o verifique el quórum para suspender la sesión por tal motivo, la sesión se levantará sin haberse dado a conocer a la Asamblea, el Orden del Día, tal como lo previene el segundo de párrafo de la fracción XI del Artículo 21 del Reglamento por tratarse, precisamente, del extremo que dicho numeral contempla y que consiste en la excepción a su regla (Art. 109 Reglamento).

1.- C.2.B).- Jurisdiccionales o de Ejercicio de sus potestades.- Que se refieren a las diversas atribuciones que enseguida se enumeran:

I).- El artículo 61 de la Constitución otorga dos responsabilidades al Presidente de cada Cámara: 1.- Velar por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma; y 2.- Otra, por la inviolabilidad del Recinto donde se reúnan a sesionar.

Respecto de las primeras de estas responsabilidades, la Ley Orgánica precisa en su Artículo 11 que los Diputados y Senadores gozan del fuero que les reconoce la Constitución y, por ende, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. De igual forma, le otorga inmunidad para ser detenidos o enjuiciados penalmente hasta en tanto no se siga el procedimiento Constitucional mediante el cual se decida la remoción del fuero, la separación del cargo y, en consecuencia, la sujeción a la acción de los Tribunales Comunes.

Es decir, los Diputados y Senadores gozan del Fuero Constitucional que se traduce en inmunidades respecto de las opiniones vertidas en el cumplimiento de su cargo y de no ser procesados penalmente, si antes no se les han removido el fuero.

La segunda de las responsabilidades atribuidas al Presidente de la Cámara es que vele por la inviolabilidad del Recinto adonde Diputados y Senadores se reúnan a sesionar.

Al efecto, el Artículo 12 de la citada Ley Orgánica, reafirma la disposición Constitucional, de que los Recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Estableciendo que toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente, según corresponda bajo cuyo mando quedará la fuerza pública.

Pero puede darse el caso de que para preservar la inviolabilidad de dichos Recintos a cargo, no de fuerza pública institucional, sino de una fuerza popular o de un grupo armado o de cualquier tipo de personas que por la fuerza intenten violentar o ultrajar el Recinto, el Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio y la presencia de la fuerza pública para preservar al Poder Legislativo de tal amenaza y, de esta manera, también salvaguardar el fuero Constitucional de los Diputados y Senadores (Art.211, Reglamento).

Puede suceder que la fuerza pública se haga presente en el Recinto y que no se someta al mando del Presidente de la Cámara. En tal situación, el Presidente deberá decretar la suspensión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el Recinto.

Dentro de la prerrogativa de inviolabilidad territorial y física de los Recintos del Congreso o de alguna de sus Cámaras. Se incluye la prohibición a toda autoridad para ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los propios bienes del Congreso o de sus Cámaras o sobre las personas o bienes de los Diputados o Senadores, en el interior de los Recintos Parlamentarios (Art. 13, Ley Orgánica.

II).- Tiene el Presidente facultad para imponer sanciones a los Diputados faltistas, ya sea por cumplimiento del mandato que por acuerdo tome un número determinado de miembros de la Cámara, aunque no formen la mayoría legal para instalarse y funcionar como tal, de acuerdo a lo que previene el Artículo 63 de la Constitución ya sea por propia decisión para requerir a los Diputados de la Cámara y proponer en su caso las medidas o sanciones que correspondan con base en el citado Artículo (Art. 34 inc. e), Ley Orgánica) y que se traducen en la declaración de una determinación implícita, por parte del Diputado o Senador que falte diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, de que renuncian a concurrir hasta el período inmediato y, por consecuencia, el Presidente puede llamar desde luego a los suplentes.

También, cuando no se reúne el quórum suficiente para instalar cualquiera de las Cámaras o, para que una vez instaladas pueden ejercer sus funciones, el Presidente tiene facultad para convocar inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de advertencia para que los propietarios concurren a sesionar.

Si ni los propietarios ni los suplentes acuden al llamado del Presidente, este puede proponer a la Asamblea que se declaren vacantes los puestos y que se proceda a convocar a nuevas elecciones.

III).- El presidente puede exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello. En este caso, ejerce su función de autoridad frente a los particulares y les exige el cumplimiento de sus determinaciones, tal como lo previene los Artículos 34 inciso f) de la Ley Orgánica y 21 fracción II, 209, 210 y 211 del Reglamento que, entre otras cosas, faculta al Presidente para despedir de las galerías en el mismo acto a los que perturben de cualquier modo el orden; pero si la falta fuere grave o importante delito, el presidente mandará detener al que la cometiere y consignarlo al juez competente.

Este último dispositivo que se ha referido, adolece de un adecuado procedimiento de orden penal, puesto que lo que corresponde es que el Presidente de la Cámara ponga a disposición del Ministerio Público Federal al infractor o al inculpado para que se abra la investigación y, con base en los datos que en la misma se aporten se determine si existen elementos suficientes para que, en su caso, proceda la consignación ante un Juez Penal competente, para sustanciar el caso.

En este orden de facultades, quedan incluidas aquellas que tiene el Presidente para llamar al orden a los oradores durante el desarrollo de un debate para pedirles que retiren de su intervención discursiva las ofensas que hayan causado a otro miembro de la Cámara o a algún funcionario público y, para el caso de que no se retiren dichas ofensas y lo pidiere el ofendido, puede ordenar a la Secretaría que en acta por separado se haga referencia a las mismas, para los efectos a que hubiere lugar (Art. 107 y 105, Reglamento).

IV).- Es obligación del Presidente excitar a cualquiera de las Comisiones de Dictamen Legislativo, a nombre de la Cámara, para que presenten el dictamen correspondiente, si han transcurrido cinco días después de que el asunto le fué turnado. Si alguno de los miembros de la Comisión considera que ese plazo fué suficiente para poder resolver el asunto, el Presidente tiene facultad

para emplazar a la Comisión a día determinado y, si en el mismo tampoco presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que el asunto pase al conocimiento de otra Comisión. Si la Cámara aprueba la proposición, entonces procedería el trámite.

1.- C.3.C).- De carácter administrativo.- Dentro de este grupo de facultades que tiene el Presidente se incluyen las siguientes:

- I).- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara (Art. 34, inciso I), Ley Orgánica);
- II).- Nombrar las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia (Art. 21, fracc. X Reglamento);
- III).- Ordenar que la Secretaria dé aviso a cada una de las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia, en un sesión determinada (Art. 21 fracción XI, Reglamento);
- IV).- Firmar, en unión de los Secretarios los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva, conforme a la fracción III del Artículo 77 Constitucional;
- V).- Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda; (Art. 74, fracción III, 2o. de la Ley Orgánica de la propia Contaduría).

1.-C.4.D). Por último dentro de las funciones de carácter ceremonial o protocolario, el Presidente debe cumplir varias tanto al interior como al exterior de la Cámara a efecto de cumplir con modos y procedimientos que están ligados a toda la actividad parlamentaria y que depende, en su preparación y cumplimiento, de las disposiciones que dé el Presidente de la Mesa Directiva.

Este conjunto de atribuciones y cumplimiento de ciertos requisitos formales o de procedimiento, resulta de carácter muy complejo y, para poderlo estudiar, se ha caracterizado de acuerdo a la nota más importante que le da contenido y esencia (7).

Para efectos de identificación de las formas, modos y tiempos que regulan las actividades ceremoniales, que hoy en día se encuentran señaladas en disposiciones dispersas, dentro del propio Reglamento, las he clasificado de la siguiente manera:

Ceremonial de compostura, que determina:

- a) Presentación miembros a sus Cámaras con la decencia exigen altas funciones tienen encargadas.

RGICG.- Art. 45.

- b) Presentación miembros de Cámaras en traje de calle, de preferencia color negro, a las sesiones solemnes apertura periodos constitucionales y protesta Presidente República.

RGICG.- Art. 46

- c) Presentación sin armas en el Salón de Sesiones.

RGICG.- Art. 214.

- d) Público concurrente a las galerías, debe presentarse sin armas, guardando respeto y silencio y no interferir en modo alguno en los debates.

RGICG.- Art. 207

- e) Prohibición de fumar en las galerías.

RGICG.- Art. 208.

Ceremonial de comunicación, que debe hacerse por escrito a la otra Cámara al Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, informando nombramiento de:

(7) Camposeco Cadena Miguel Angel. Prontuario Jurídico del Legislador Federal.- Págs. 25, 26m 27, 28, 29, 30, 31,32 y 33, Ceremonial.- Primera Edición del Autor.- México 1989.

## a) Presidente y Vicepresidente.

LOCG.- Art. 208, párrafo 2o.; 77 párrafo 4o.

## b) Secretarios y Prosecretarios.

LOCG.- Art. 25, inciso e); 28, párrafo 2o.; párrafo  
4o.

RGICG.- Art. 24.

## c) La instalación de la Cámara

LOCG.- Art. 25, inciso e); 75, párrafo 2o.

RGICG.- Art. 13, 11

## d) La instalación de la Comisión Permanente.

LOCG.- Art. 111

## Ceremonial encargado a comisiones:

## a) Para comunicarse recíprocamente su constitución y declaratoria de instalación.

LOGC.- Art. 25, inciso e); 75

RGICG.- Art. 11.

## b).- Para comunicar a los otros poderes la instalación de las Cámaras y del Congreso.

LOCG.- Art. 25

RGICG.- Art. 11

## c) Para acompañar al Presidente de su residencia al recinto y de éste a la residencia oficial, en el acto de apertura de sesiones.

LOCG.- Art. 8o.

## d) Para recibir al Presidente de la República con motivo de la rendición protesta constitucional que lo conduce desde su residencia al Congreso y de regreso.

RGICG.- Art. 185.

- e) Cuando el Presidente República asiste Congreso rendir protesta constitucional saldrá recibirlo hasta puerta del Salón comisión que lo acompañe hasta su asiento y, después a su salida, hasta la puerta.

RGICG.- Art. 185

- f) Comisión de una Cámara para acompañar la entrada y salida de las comisiones de la otra.

RGICG.- Art. 191.

- g) Comisión para recibir Diputados y Senadores que se presenten al Salón de Sesiones a protestar su cargo, después de inicio período.

RGICG.- Art. 193.

- h) Para recibir y acompañar su lugar asiento a funcionarios, representantes diplomáticos o personas de relieve, asistan sesión Cámara.

RGICG.- Art. 196.

- i) Para visitar algún miembro de la Cámara que enfermase de gravedad.

RGICG.- Art. 52.

- j) Para asistir a funerales cuando fallece miembro Cámara.

RGICG.- Art. 52.

- k) Para enviar a la Cámara Revisora expediente original ley o decreto, votada que haya sido calificado de caso grave o urgente resolución.

RGICG.- Art. 142.

- l) Cuando Cámara envíe a Revisora Ley aprobada con dispensa de trámites, deberá llevarlo comisión presidida por autor del proyecto, si fuere miembro de la Cámara.

RGICG.- Art. 143.

II).- Para desempeñar un cargo específico en la Cámara de Senadores.

LOCG.- Art. 88

Ceremonial de firma y fórmula escrita:

a) Firmas y orden de su inscripción que debe contenerse en leyes expida Congreso.

Const.- Art. 70

LOCG.- Art. 34, inciso h); 36, inciso d); 83, inciso h); 84, inciso h); 84, inciso d).

RGICG.- Art. 21, fracción IX; 25, fracción III;165.

b) Firmas y de orden su inscripción, que deben contener leyes o decretos expedidos por una Cámara.

RGICG.- Art. 166.

LOCG.- Art. 34, inciso h); 36, inciso d); 83, inciso h); 84, inciso d).

Const.- Art. 72, inciso h).

c) Fórmula para expedición leyes votadas por Congreso General.

RGICG.- Art. 168.

Const.- Art. 70, pfo. 1o.

d) Fórmula para expedición leyes votadas Cámara en ejercicio facultades exclusivas.

RGICG.- Art. 169.

Const.- Art. 74; 76.

e) Fórmula de expedición de la ley, referida a la elección del Presidente República cuando la Cámara está erigida en Colegio Electoral.

RGICG.- Art. 170.

Const.- Art. 74, fracción I.

- f) Fórmula del nombramiento del Presidente interino, provisional y sustituto.

Const.- Art. 84.

LOCG.- Art. 34, inciso h); 36, inciso d); 9; 83, inciso h); 84 inciso d).

- g) Relación de firmas y fórmula expedición convocatoria expedida Congreso para elección Presidencial por falta absoluta Presidente.

LOCG.- Art. 10.

RGICG.- Art. 36 y 155

Const.- Art. 84; 85.

- h) Autorización de los acuerdos económicos.

RGICG.- Art. 167; 25, fracción III.

LOCG.- Art. 36, inciso d); 84, inciso d).

Ceremonial de fórmula verbal, debe observarse durante:

- a) Protesta del Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral y los miembros, que la integran.

LOCG.- Art. 17, inciso d).

- b) Por Presidente del Colegio Electoral, al rendir su protesta como Diputado.

LOCG.- Art. 25, inciso b).

- c) La protesta de los miembros que integran la Cámara Diputados.

LOCG.- Art. 25, inciso o).

- d) La protesta de la Mesa Directiva Colegio Electoral de la Cámara de Senadores.

LOCG.- Art. 69, párrafo 5o.

- e) Protesta del Presidente del Colegio Electoral, como Senador electo.

LOCG.- Art. 54, párrafo 1o.

f) Protesta de los miembros de la Cámara de Senadores.

LOCG.- Art. 74, párrfo 2o.

g) Protesta del Presidente de la República.

Const.- Art. 87.

h) Protestas de miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Const.- Art. 76, fracción II; 128.

i) Protesta de Gobernador Constitucional Interino.

Const.- Art. 76, fracción V

j) Protesta de Presidente Interino, provisional y sustituto.

Const.- Art. 84; 85; 87.

k) Declaración de constitución e instalación de la Cámara de Diputados.

LOCG.- Art. 25, inciso d).

RGICG.- Art. 10

Senadores.

LOCG.- Art. 75

RGICG.- Art. 10.

l) Declaración de la inauguración del periodo de sesiones Congreso.

RGICG.- Art. 12

LOCG.- Art. 7o.

m) Declaración de instalación de la Comisión Permanente del Congreso.

LOCG.- Art. 111.

Ceremonial de modo, que norma el uso de la palabra:

- a) Petición del Presidente de la Mesa Directiva, cuando quiera tomar parte en la discusión de algún negocio.

RGICG.- Art. 20.

- b) Contestación del Presidente del Congreso en la apertura de sesiones al discurso del Presidente de la República.

RGICG.- Art. 189.

LOCG.- Art. 80., párrafo 2o.

- c) Contestación del Presidente de la Cámara con motivo de la visita de una Comisión de la otra Cámara.

RGICG.- Art. 192.

- d) Votación nominal en voz alta de cada miembro de la Cámara.

RGICG.- Art. 147, fracción I.

- e) Para Secretario de Estado o funcionario compareciente a la Cámara, para que conteste e informe sobre algún asunto a debate.

RGICG.- Art. 129 y 130.

Ceremonial de orden, que se refiere a los procedimientos necesarios para que una sesión pueda transitar con orden.

- a) Conceder el Presidente de la Mesa Directiva el uso alternativo de la palabra a los miembros de la Cámara, para desahogar el debate, en el turno que la pidieren.

RGICG.- Art. 21, fracción V; 96; 98

LOCG.- Art. 34, inciso c); 83, inciso c).

- b) Antes de cerrarse en lo general la discusión proyectos ley, en lo particular cada uno artículos, podrán hablar seis individuos (pro y contra), además miembros Comisión Dictaminadora y funcionarios del Ejecutivo que intervengan.

RGICG.- Art. 114.

- c) Cuando hablen todos individuos que pueden hacer uso palabra durante un debate, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido, leyendo voz alta, la lista de personas que hayan hablado y quienes aún la tengan pedida.

RGICG.- Art. 115; 116.

- d) Cuando nadie pida palabra contra dictamen, un individuo de la Comisión informará sobre los motivos del dictamen y luego se procederá a la votación.

RGICG.- Art. 122.

- e) Cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán tres personas y se procederá a votar si el punto está suficientemente discutido.

RGICG.- Art. 123.

- f) Cuando un Secretario o Funcionario Ejecutivo se presente en Cámara, por acuerdo misma, hablará primero quien hizo la noción de comparecencia, y luego el Secretario o funcionario; y luego quienes soliciten participar en el debate.

RGICG.- Art. 129.

- g) Obligación Secretarios de Estado de retirarse durante la votación de un asunto que les concierna.

RGICG.- Art. 164.

h) El modo de preservar el orden en las galerías.

RGICG.- Art. 209.

i) Disposición de los Presidentes de las Cámaras, cuando lo consideren conveniente, de situar guardia militar en los edificios de las mismas, que estará bajo sus órdenes.

LOCG.- Art. 12

RGICG.- Art. 211; 213.

j) Permitir el Presidente Cámara, por Acuerdo Cámara, que penetren al salón personas extrañas:

RGICG.- Art. 212.

k) Cuando alguna guardia militar o policía concurriera al recinto Cámaras, quedará bajo el mando del Presidente misma.

RGICG.- Art. 213.

LOCG.- Art. 12

Ceremonial de posición, que deba observarse al realizar cierto tipo de ceremonias.

a) De pie.

--El Presidente de la Mesa del Colegio Electoral, rendirá protesta dicho cargo.

LOCG.- Art. 17, inciso d).

El mismo, al rendir protesta como Diputado o Senador electo ante Asamblea, puesta en pie.

LOCG.- Art. 25, inciso b); 74, párrfo 1o.

RGICG.- Art. 8o.

--Los Diputados electos al rendir protesta aceptar desempeño su cargo.

LOCG.- Art. 25, inciso c)

RGICG.- Art. 8o.

--Los Senadores electos al protestar desempeñar su cargo.

LOCG.- Art. 74.

RGICG.- Art. 80.

--El Presidente República al rendir protesta constitucional ante Congreso puesto en pie.

RGICG.- Art. 187.

--Deberán ponerse todos los asistentes a Sesión Congreso apertura período, al entrar y salir Presidente República, del Salón.

RGICG.- Art. 186.

--Al practicar la votación económica, cuando se apruebe.

RGICG.- Art. 150.

--Al votar nominalmente cada Diputado o Senador.

RGICG.- Art. 47, fracción I.

--Cuando entra el Presidente República, se para el Presidente del Congreso, hasta momento en que aquel llega a la mitad del pasillo del recinto.

RGICG.- Art. 186.

b) Sentado.

--Cuando el Presidente Mesa Directiva toma palabra en ejercicio sus funciones.

RGICG.- Art. 20.

--Cuando entra al Salón Presidente República, hasta la mitad del recinto.

RGICG.- Art. 186.

--Cuando Diputados o Senadores, en votación económica reprobren.

RGICG.- Art. 151.

Ceremonial de ubicación de lugar determinada, se fija para:

- a) Tomar asiento los individuos de una Cámara sin preferencia de lugar cuando asistan a sesiones.

RGICG.- Art. 45.

- b) Lugar indiferenciado para Diputados y Senadores en la apertura de sesiones Congreso.

RGICG.- Art.- 190; 192.

- c) Lugar del Presidente de la República, a la izquierda de la Presidencia del Congreso, en apertura de sesiones.

RGICG.- Art. 188.

- e) Lugar indiferenciado para integrantes de comisión una Cámara cuando visiten la otra.

RGICG.- Art. 192.

- f) Para Comisión asista funerales algún Diputado o Senador.

RGICG.- Art. 195.

- g) Para funcionarios representantes Diplomáticos o personas de relieve se presenten en Cámara a invitación ésta o por sí, cuyo sitio puede ser palcos bajos, curules de los Diputados o escaños Senadores o el estrado que la ocupa Presidencia.

RGICG.- Art. 196.

- h) Para Secretarios de Estado concurren a sesión en las primeras curules alrededor de la tribuna.

RGICG.- Art. 197.

- i) En las galerías habrá lugar especial destinado al Cuerpo Diplomático y otros Ministros Suprema Corte de Justicia, Gobernadores Estados y demás funcionarios públicos.

RGICG.- Art. 206.

- j) Destinado al público que concurra a sesiones, en galerías.

RGICG.- Art. 205.

#### 1.-D). ATRIBUCIONES DE LOS SECRETARIOS.

La Secretaría es el órgano auxiliar de la Mesa Directiva que se integra por cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios que, al igual que el Presidente y los Vicepresidentes, son electos por mayoría y en votación por cédula.

Los Secretarios ejercerán su cargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año legislativo de su ejercicio, en tanto que los Secretarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sólo durante los períodos de la misma.

Los Secretarios no podrán ser reelectos.

Las funciones de la Secretaría pueden dividirse en dos principales rubros:

- a) Las relativas al Proceso Legislativo y,
- b) Las de carácter administrativo.

En relación con las funciones que se vinculan al proceso legislativo, podemos enunciar las siguientes:

- I).- Pasar lista a los Diputados o Senadores a fin de formar el registro de asistencia y comprobar, al inicio de las sesiones, la existencia del quórum requerido (Art. 25, fracc. I, Reglamento); 36, inciso b), Ley Orgánica).

Puede suceder que durante el desarrollo de una sesión, se tenga duda de la existencia del quórum necesario para continuar los trabajos de la misma. También, que a petición de un miembro de la Cámara o por determinación del Presidente, la Secretaría tenga que pasar lista para acreditar la existencia o inexistencia de la condición válida para sesionar (Arts. 106 y 112 del Reglamento).

- II).- Dar cuenta a la Asamblea, previo acuerdo del Presidente de la Cámara con los asuntos que haya en cartera y en el orden que prescribe el Reglamento (Art. 36, inciso e), Ley Orgánica y 25, fracción VIII del Reglamento); así como leer los documentos listados en el Orden del Día.
- III).- Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la Mesa Directiva (Art. 36, inciso g), de la Ley Orgánica).

Durante la votación nominal un Secretario apunta los nombres de los individuos que aprueban y otros los que reprueban, hecho lo cual, uno de los mismos Secretarios preguntará dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente. Inmediatamente, los Secretarios o los Prosecretarios, si hay alguno en funciones, harán la computación de los nombres de los que hubieren aprobado y otros de los que reprobaran; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación (Art. 147 Reglamento).

Este tipo de votación, demasiado rígida y formal, ha ido eliminando la obligación de leer los nombres de quienes votaron en un sentido o en otro, por lo laborioso de dicha práctica y la enorme cantidad de tiempo que consume su ejecución.

Además, en una Asamblea a donde generalmente se expresa un promedio de alrededor de 450 votos por resolución, no sólo resulta la medida anacrónica, sino entorpecedora de los trabajos de la Asamblea. Por esta razón, hoy en día

sólo se dice al Presidente el número de quienes votaron por la afirmativa o la negativa, adicionando el número de abstenciones que se hubieren producido.

- IV).- Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por la Cámara y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo. Las actas cumplirán las formalidades que precisa el Reglamento, tales como el nombre del individuo que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior, una relación nominal de los Diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de cuanto se tratase y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que se traten (Art. 36, inciso c), Ley Orgánica; 25 fracción II, Reglamento).
- V).- De acuerdo al texto constitucional, el Congreso o alguna de sus Cámaras, emite resoluciones que son leyes o decretos. Corresponde al Presidente de las mismas, en unión de los Secretarios firmar las leyes o los decretos respectivos. Esta obligación de los Secretarios forma parte del proceso de expedición de la Ley. El acto de firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones o documentos que expida la Cámara o el Congreso, por parte del Secretario, otorga validez formal para cada uno de ellos.

Para algunos tratadistas este hecho de firmar las leyes o decretos los Presidentes de las Cámaras en unión de los Secretarios cuando la Ley o decreto es expedido por el Congreso General, equivale a la primera etapa del procedimiento de la sanción de la norma mediante el cual se le imprime su carácter de coactivo; la segunda, corresponde al Ejecutivo, al momento de reconocer que para la emisión de la norma de derecho se cumplieron los trámites, procedimientos y formalidades, que la Ley Constitucional exige para el nacimiento del derecho.

Coincido con quienes afirman que no puede el Ejecutivo declarar que el Legislativo ha cumplido todos los trámites que, para el caso, están previstos en el Artículo 72 de la Constitución, porque no son hechos que le consten a tal autoridad; en estricto sentido, estos hechos si son del conocimiento de los órganos de gobierno de la Asamblea, denominados Mesa Directivas. En este sentido, al firmar los documentos finales, el Presidente y los Secretarios dan fé de la legalidad de los procedimientos y de que fueron cumplidas todas las formalidades esenciales para que la Ley sea norma obligatoria o, en su caso, el decreto tenga vigencia jurídica.

El conocimiento de tal situación les es propio por haber participado directamente, como autoridad de gobierno, en las diversas etapas que conforman el Proceso Legislativo

#### 1.- E). LA REMOCION DEL PRESIDENTE.-

La mesa directiva es el Organó de Gobierno de la Asamblea, encargado de organizar las sesiones, conducir los debates, vigilar el orden de participaciones, aplicar el cumplimiento de los procedimientos y, por último declarar legítimas las determinaciones, que a través de las votaciones, resuelve tomar el Pleno de la Cámara.

Es obligación y responsabilidad del Presidente, cuidar que todo el Proceso Legislativo se ajuste a los preceptos Constitucionales y reglamentarios, para que la norma que expida la Cámara o el Congreso, en el ejercicio de sus atribuciones, se produzca con legalidad, transparencia procesal y legitimidad parlamentaria.

El cumplimiento de esta delicada función, explica el porque de la gran cantidad de atribuciones, facultades y obligaciones, que tiene asignadas para ejercer su cargo.

Toda la actividad que realiza o ejecuta el Presidente de la Asamblea, está sujeta a las prescripciones legales. Por ello, cuando y durante el desarrollo del proceso de discusión o debate de alguna proposición legislativa, el Presidente dicta trámites o determinaciones con los cuales no está de acuerdo la Asamblea, o cualquiera de los miembros de ésta, puede reclamar el trámite, llamar al orden al Presidente; incluso, pedir su remoción.

Así, el Presidente, primero está sujeto a la ley; y luego, en sus resoluciones, subordinado al voto de su respectiva Cámara (Art.18 Reglamento).

La consulta de este voto de la Asamblea, sólo puede efectuarse, cuando algún miembro de la Cámara, reclame de incorrecto, inapropiado o insuficiente la resolución o el trámite que el Presidente haya dictado.

Esta facultad de los miembros de la Asamblea constituye en realidad, dentro de la técnica procesal parlamentaria, un derecho para impugnar la aplicación de alguna determinación incorrecta o arbitraria que haga el Presidente de la Mesa Directiva. El ejercicio de esta moción propositiva cuenta, por su naturaleza incidental, con un procedimiento específico para desahogarla y resolverla.

El Artículo 19 del propio Reglamento, concede el derecho a cualquier miembro de la Cámara para reclamar la resolución o el trámite. Esto puede y debe hacerse desde la tribuna, en forma oral, exponiendo, el proponente las razones y argumentos en que se funde. El Presidente está obligado a dar curso reglamentario a la propuesta, abriendo la discusión previa en la que pueden hablar dos individuos en pro y dos individuos en contra de la reclamación del trámite.

Para iniciar esta etapa del procedimiento, es requisito que no haya mediado votación en el mismo negocio o asunto y que se adhieran a la reclamación, por lo menos, dos de los individuos presentes.

Hay quienes considerando este recurso de reclamación de trámite, como una moción de reclamo de orden dirigida hacia la Presidencia, postulan que, en estricto sentido, tanto el recurso de reclamación como la moción de orden cumplen la misma finalidad, aunque tengan fundamento en diferentes dispositivos reglamentarios.

En efecto, la reclamación se contempla en el Artículo 19 y la moción de reclamo de orden en el 105, ambos numerales del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Desde nuestro punto de vista, estas afirmaciones son correctas, puesto que cada acción es de naturaleza diferente; se originan frente a distintos supuestos; siguen procedimientos diversos y tienen consecuencias para cada una, de muy particular efecto legal.

Procedamos a su análisis:

El recurso de reclamación, de resolución o trámite, se produce cuando un miembro de la Asamblea considera incorrecta, por errónea o improcedente, la determinación que ha tomado el Presidente, respecto del curso o trámite que deba seguir el asunto o negocio del que conoce, discute o vota la Cámara.

Su procedimiento ya fué explicado; y, las consecuencias pueden ser, por decisión de la Asamblea, dejar firme la determinación, o, rectificadas.

En tanto, la moción (recurso) de reclamación de orden al Presidente, aunque también se produce a instancia de algún miembro de la Asamblea, ésta tiene lugar cuando se infrinjan artículos del Reglamento. Dicha infracción puede ser cometida por otro individuo de la Cámara, algún miembro de la Mesa Directiva, el propio Presidente, o, incluso, personas ajenas a la Cámara que se encuentren en las galerías o en el interior del Salón de Sesiones.

Para el caso de que la moción sea enderezada contra el Presidente, quien alegue la infracción debe citar los artículos y razonar los hechos para fundarla. Acto seguido, el Presidente debe referir las consideraciones de orden legal y de procedimiento

-incluso las de sentido común- en que haya fundado la decisión combatida, ratificándola. Como puede observarse, en este caso se sigue un procedimiento simple, oral y directo entre impugnador y el Presidente.

Puede suceder que la explicción del Presidente no satisfaga a quien formuló la moción. En este caso, el impugnador puede presentar una moción para que el Presidente sea reemplazado por un Vicepresidente.

El trámite exige que a la moción se adhieran dos de los miembros presentes, por lo menos y, que ésta, sea sometida a un proceso de discusión. Deben participar dos oradores en pro y dos en contra y la votación debe ser nominal.

Ya para esta etapa del procedimiento, lo que se decide es la remoción del Presidente por no observar las prescripciones del Reglamento y no, como debiera ser, el acto que determinó el Presidente.

Las consecuencias, por ende, serán: remoción y reemplazo, o, ratificación del Presidente, (Art. 22, Reglamento).

De los supuestos estudiados se confirma el principio de que a la Mesa Directiva le corresponde velar por la legalidad y legitimidad de los actos y resoluciones de la Asamblea. Además, que es el Presidente de este órgano, el responsable de que dichas funciones se cumplan en forma clara, precisa, impecable, para acreditar que el nacimiento del derecho ha sido un proceso transparente.

Las razones apuntadas llevan a la conclusión de que si el Presidente macula algunas de las partes del procedimiento o equivoca su conducción, la asamblea puede removerlo y reemplazarlo por el Vicepresidente a quien le toque el turno de hacerlo, la remoción es una sanción interna que no tiene consecuencias adicionales que afecten la producción de la norma jurídica.

#### 1.- F). LA SUPLENCIA DE LOS SECRETARIOS.-

El Artículo 36 de la Ley Orgánica y su correspondiente del

Reglamento (Art. 23), establecen que las funciones de los Prosecretarios son: suplir las ausencias de los Secretarios de la Mesa y auxiliarlos en sus labores.

Al analizar la integración de la Directiva, vimos que incluye cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios; que, al igual que el Presidente y los Vicepresidentes, deben ser electos por mayoría del Pleno, mediante votación por cédulas; que su elección es por período anual legislativo; que no pueden ser reelectos; y que, para la ejecución de sus trabajos, deben observar las disposiciones reglamentarias que señalen su distribución (Art. 37, Ley Orgánica).

El cargo de Prosecretario se instituyó en el Reglamento de 1897. Se consideró necesario suprimir el número indefinido de Secretarios que podría nombrar la Asamblea; reducirlo a sólo cuatro y, para el caso de insuficiencia de personas para desahogar el trabajo de la Asamblea, se incorporó esta nueva figura de funcionarios de la Mesa Directiva: El Prosecretario.

Desde el punto de vista funcional, ha resultado positivo el establecimiento de ésta clase de miembro de la Mesa que, cumple funciones de suplencia, para el caso de ausencia de algún titular y, a la vez, auxilian las labores previas, durante o post-sesión.

¿De cuál manera deben desempeñar sus funciones y bajo cual orden?

La regla establecida por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala que para el desempeño de los trabajos, que el propio ordenamiento asigna a Secretarios y Prosecretarios, se tomarán de la manera que acuerden entre sí; y si no estuviesen de acuerdo, resolverá el Presidente de la Cámara la forma en la cual, cada uno, deberá cumplir sus responsabilidades y obligaciones (Art. 26).

La aparente intrascendencia de la función del Prosecretario, se disipa cuando en aquellas sesiones que exigen mucha atención de los secretarios a sus menesteres y, a los trámites y resoluciones -dictados por votaciones-, saturan el tiempo de la Asamblea; aquellos, los Prosecretarios, entran a funcionar, auxiliando en el trabajo de la Secretaría para desahogar los trámites de los procesos parlamentarios.

## 2.- DEL QUORUM.-

La palabra Quórum, de origen latino, significa: quienes, los cuales que. Con esta palabra de fórmula y expresión solemne comienzan los Bill (declaraciones) del Parlamento Inglés y se acredita la presencia de aquellos miembros que asistieron a un acto y, por tanto, han participado y aceptado ante la sociedad haber dicho, actuado o decidido en algún sentido o modo sobre cierto asunto o materia, que es común al ciudadano o al gobierno de su país.

Desde el punto de vista de nuestro Derecho Legislativo, el Quórum se comprende como la reunión, del número mínimo o del legalmente determinado, de aquellos miembros integrantes de una Asamblea, y que es requerido y exigido por la Ley para que la misma pueda constituirse, instalarse, deliberar válidamente y votar y adoptar resoluciones de carácter obligatorio.

Respecto del Quórum, el Artículo 63 de la Constitución plantea, para cada Cámara, diversos supuestos tanto por lo que respecta al número con el cual se debe integrar, como su falta para instalarlas y para que ejerzan su cargo o, para que, una vez instaladas, entren en funciones. Exige como requisito previo, la presencia de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y, para la de Diputados, de más de la mitad de su número total, para los casos en que:

### 2.A.- Antes de instalarse:

- a).- Abran sus sesiones; y
- b).- Ejercen su cargo.

Ambos supuestos, aunque no lo expresan claramente, se refieren a los efectos de la ausencia de los legisladores al acto formal mediante el cual, en el año de la renovación legislativa, se instala la Cámara para iniciar los trabajos del Colegio Electoral, de la Legislatura que le corresponda.

En efecto, la ley establece que ante la falta de dicho número de integrantes, quienes estén presentes en una y otra deberán reunirse el día señalado por la Ley y compeler a los ausentes para que concurren dentro de los treinta días siguientes, advertidos de

que si no lo hicieren se entenderá, por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo.

No queda duda respecto del sentido literal de lo que expresa la Ley Constitucional, no puede instalarse ninguna Cámara ni abrir su Colegio Electoral.

Para tratar de resolver este problema de falta de asistencia para integrar el Quórum mínimo legal, la Constitución faculta -implícitamente- al grupo de los legisladores concurrentes a la segunda fecha que señala la ley (dentro de los treinta días siguientes a la primera fecha con independencia del cual sea su número), para que convoquen luego a los suplentes quienes deberán presentarse en un plazo igual y, si tampoco acuden, para declarar vacante el puesto de Diputado o Senador, según el caso, y convocar a nuevas elecciones.

Resumiendo, en este supuesto Constitucional estamos ante la presencia de dos reglas:

- a).- La que fija el número de miembros para integrar el quórum mínimo legal necesario para que las Cámaras del Congreso se instalen y ejerzan su cargo; y,
- b).- La que no fija quórum, para que un número indeterminado de supuestos miembros de la Cámara, tome válidamente, las siguientes resoluciones:

- I) Compeler y advertir a los ausentes;
- II) Reunirse dentro de los siguientes 30 días;
- III) Llamar a los suplentes de los ausentes;
- IV) Reunirse dentro de los siguientes 30 días para:
  - 1.- Certificar que el suplente no se presentó;
  - 2.- Declarar vacante el puesto;
  - 3.- Convocar a nuevas elecciones.

Es indudable que de lo hasta aquí expuesto, se plantean varias interrogantes, pero por razón de la índole de este estudio no es posible, por ahora, que las abordemos.

## 2.B.- YA INSTALADAS LAS CAMARAS.-

También, es conveniente apuntar el tercer supuesto del Artículo 63 de la Constitución que plantea la inmediata convocatoria a los suplentes sin expresar quien o quienes deben hacerla, para el caso de que no existe quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones, una vez instaladas; ni señalar plazo para que los suplentes convocados se presenten, aunque el texto del numeral en cita, aluda a dos presupuestos: "se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo" y, "entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla", dejando a la interpretación, las consideraciones jurídicas procedimentales por aplicar.

La respuesta se encuentra en las funciones que debe desempeñar la Comisión Instaladora que al finalizar una Legislatura, elige una Cámara para darle posesión legal a la nueva Cámara.

Para finalizar, diremos que el quórum es la condición más importante que debe cumplirse para sesionar. Los diferentes actos jurídicos y legislativos que deben realizar en el Congreso, cada una de las Cámaras o su Comisión Permanente, deben satisfacer y acreditar la existencia del quórum legal que se precisa para ellos, como requisito y condición preliminar para la validez de sus decisiones o resoluciones posteriores.

La ley fija distinto número de miembros presentes en la Asamblea, según sea el tipo de asunto que deba resolverse.

Para los efectos de una clasificación didáctica, el quórum se divide en:

- a).- El número legal (más de la mitad para Diputados y dos terceras partes para Senadores);
- b).- El calificado (mayoría de los miembros presentes, dos terceras partes del número total de votos, mayoría absoluta de los miembros presentes).

El quórum necesario se comprueba al pasar lista de asistencia o al contar el número de votos sufragados por los legisladores. Uno es el quórum de asistencia, para la validez de las resoluciones.

Es obligación de los Presidentes de las Cámaras declarar la existencia de quórum al inicio de la sesión; y su inexistencia, en cualquier momento durante el desarrollo de la misma.

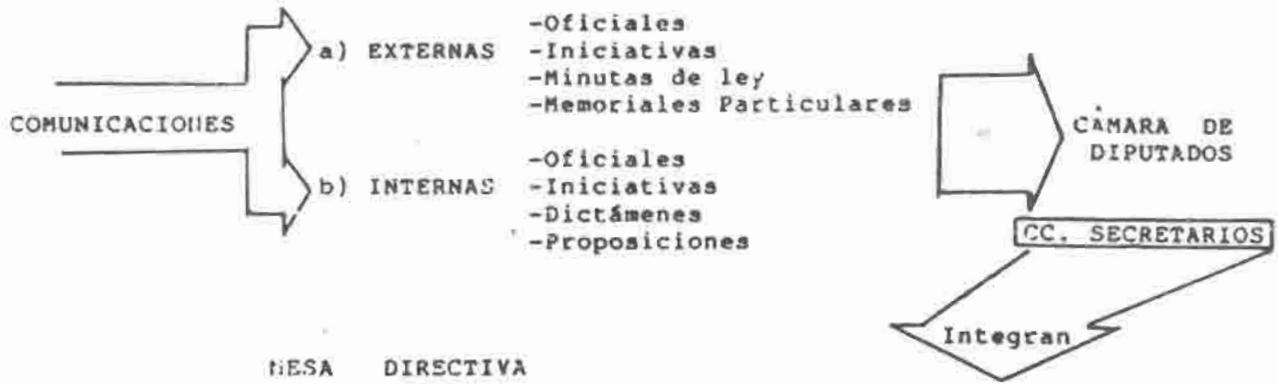
La declaratoria de falta de quórum es procedente cuando es visible su falta y, sin más trámite, el presidente debe declararla (Artículo 21, fracción XV del Reglamento). También puede el Presidente ordenar que cuando la falta de quórum es reclamada por algún miembro de la Cámara, la Secretaria pase lista de presentes y si comprueba que es insuficiente, se debe levantar o suspender la sesión.

De cumplirse los extremos de que la falta de quórum sea notoria a simple vista, la sesión quedará suspendida, porque como ya se anticipó al inicio de este apartado, es requisito que las decisiones se tomen por la mayoría que la Ley determina, a fin de que puedan tener el carácter de válidas y obligatorias.

Existe la prohibición constitucional de que ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra, en razón de que el Poder Legislativo Federal se encuentra depositado en un Congreso General que se divide, para su ejercicio, en las Cámaras de Diputados y de Senadores; y de que la función de dicho poder es constante y permanente.

En efecto, como es de dominio público, las Cámaras desempeñan sus funciones durante los periodos ordinarios que fija la Ley Constitucional y, durante el receso de las mismas, funciona a órgano mixto compuesto de Diputados y Senadores, para atender los asuntos de la exclusiva competencia del propio Poder Legislativo Federal, denominado Comisión Permanente del Congreso de la Cámara.

En consecuencia, ninguna Cámara puede suspender sus sesiones por más de tres días porque quebrantaría la unidad y funciones del Congreso General.

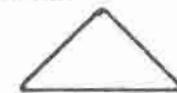


RESA DIRECTIVA  
+  
GRUPOS PARLAMENTARIOS  
Forman  
ORDEN DEL DIA

- Que se compone de Capítulos
- 1 Acta Sesión Anterior
  - 2 Comunicaciones
  - 3 Iniciativas
  - 4 Dictámenes la. Lectura
  - 5 Memoriales Particulares
  - 6 Dictámenes a Discusión
  - 7 Minutas de Ley
  - 8 Proposiciones
  - 9 Toma Posiciones, Comentarios y Declaraciones
  - 10 Denuncias

A ASUNTOS EN CARTERA

B COORDINADORES GRUPOS PARLAMENTARIOS



\* Asuntos

- Iniciativas
  - Proposiciones
  - Toma Posiciones/ Comentarios/ Declaraciones
  - Denuncias
- \* Políticos
  - \* Económicos
  - \* Sociales
  - \* Culturales
  - \* Internacionales

Regula

SESION ORDINARIA DE CAMARA

A Período Ordinario

1o.
2o.

Año de Ejercicio

1o.
2o.
3o.

Debe Señalarse

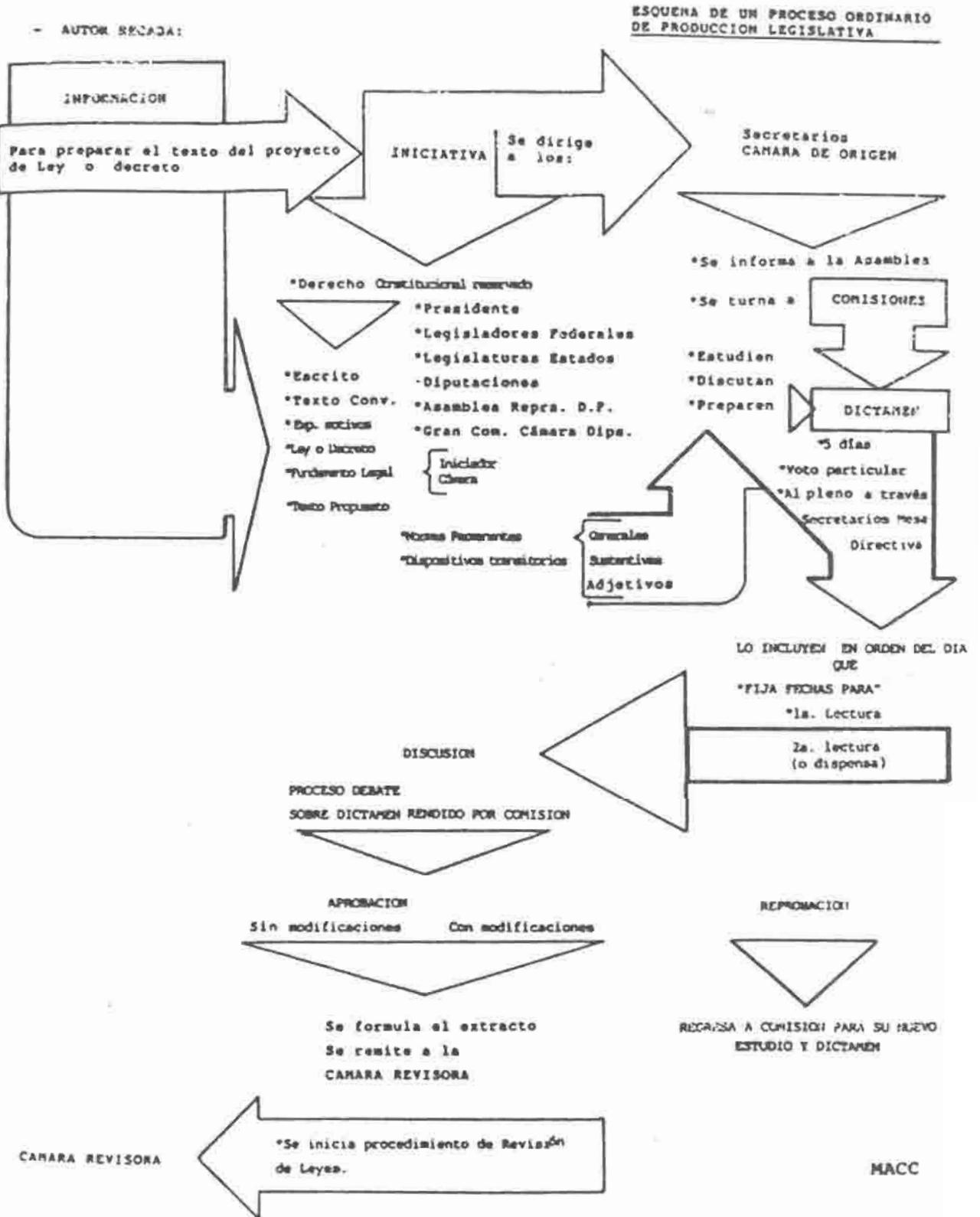
Lugar Fecha Hora Para Llevarla a Cabo

B Período Extraordinario Número

1
2
3
x

Del Período Ordinario

1o.	Del	1o.
2o.	Año	2o.
3o.		3o.



## COMISION DE REGIMEN, REGLAMENTO Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS

Dip. Miguel González Avelar  
PRESIDENTE

Dip. Alejandro Ontiveros Gómez  
SECRETARIO

Dip. Raymundo Cárdenas Hernández  
SECRETARIO

Dip. Sergio César A. Jáuregui Robles  
SECRETARIO

Dip. Juan Gualberto Campos Vega  
SECRETARIO

### Diputados Integrantes:

Jesús Madrazo Martínez de Escobar  
José Alarcón Hernández  
Raúl Burton Trejo  
Alberto Carrillo Armenta  
Hiram Luis de León Rodríguez  
Blanca Ruth Esponda Espinosa  
Carlos González Durán  
Armando Sergio González Santacruz  
Julieta Guevara Bautista  
Francisco Felipe Laris Iturbide  
J. Armando Lazcano Montoya  
Armando Leal Ríos  
Ricardo López Gómez  
Mariano López Mercado  
José Socorro Velázquez Hernández

Gloria Mendiola Ochoa  
José M. Antonio Olvera Acevedo  
Héctor Israel Ortiz Ortiz  
Tomás Osorio Avilés  
Salomón Pérez Carrillo  
Héctor Pérez Plazola  
Alfonso Rivera Domínguez  
Armando Romero Rosales  
Alvaro Salazar Lozano  
Jaime Serrano Cedillo  
Abraham Talavera López  
Roderico Tapia Ruiz  
Manuel Terrazas Guerrero  
Salvador Valencia Carmona

## INTEGRANTES DE LA COMISION DE CORRECCION DE ESTILO

### PRESIDENTE

Dip. Alvaro Salazar Lozano  
PRI

### SECRETARIO

Dip. Armando Romero Rosales  
PRI

Dip. Alfredo Anaya Gudiño  
PRI

Dip. Moisés Armenta Vega  
PRI

Dip. Israel Beltrán Montes  
PRI

Dip. Arturo de la Garza González  
PRI

Dip. Pedro de León Sánchez  
PRI

Dip. Eloy Gómez Pando  
PRI

Dip. Francisco Dorantes Gutiérrez  
PRI

Dip. Miguel Osorio Marbán  
PRI

Dip. Ma. Guadalupe Salinas Aguila  
PAN

Dip. Martín Santos Gómez  
PRI

Dip. Jesús Saravia Ordóñez  
PRI

Dip. Armando Leal Ríos  
PRI

Lic. Olga Ruth Lara Leal  
SECRETARIA TECNICA



