



**Manuales Elementales de
Técnicas y Procedimientos
Legislativos**

EL ORDEN DEL DIA



MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA



Manuales Elementales de
Técnicas y Procedimientos
Legislativos

EL ORDEN DEL DIA

MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA

MANUAL ELEMENTAL DE TECNICAS
Y PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS.

"EL ORDEN DEL DIA"

Copyright c 1990 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 968-499-499-593-X

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

Indice

	Presentación	13
	Introducción	17
1.	Concepto	23
2.	Su integración	27
3.	Quienes participan	31
4.	Elementos que debe contener el Documento	35
5.	Asuntos que debe o puede incluir	39
6.	Su desahogo	43
	6.1 Acta de la Sesión	44
	6.2 Puntos del Acta	44
	6.2.1 Clase de Sesión	45
	6.2.2 Número de Período	46
	6.2.3 Nombre Diputado	47
	6.2.4 Lugar, Fecha y Hora	47
	6.2.5 Relación Diputados	51
	6.2.6 Observaciones	52
	6.2.7 Relación de Hechos	52
	6.2.8 Anotación Marginal	52
7.	Modelos y Diagrama	64

Presentación

La LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de sus Sistema de Información Legislativa, organizó el Curso "METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES, ORIENTADO A LA INVESTIGACION LEGISLATIVA" bajo el patrocinio de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Veracruzana y el Instituto de Investigaciones Legislativas, dedicado al aprendizaje y discusión de las cuestiones técnicas que se emplean en el trabajo de producción legislativa.

Dentro de la estructura del Curso, se incluyó un módulo destinado al conocimiento práctico del proceso legislativo.

De las lecciones compartidas con los participantes y ante la ausencia de bibliografía especializada, nació la idea de preparar una serie de materiales escritos, en los cuales se desarrollarán los diversos temas, que se fueron abordando durante las mismas, con un criterio práctico de sencillez y concreción. Así se preparó esta serie de "MANUALES ELEMENTALES DE TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS".

Cada Manual es independiente uno del otro. Aunque tocan temas específicos, se encuentran articulados con todo el proceso de producción legislativa y los procedimientos de construcción de la norma jurídica, por lo que cada lectura permite una visión global, que integra cada parte con el todo.

Cumpliendo dicho propósito, presento el primero de ellos que contiene las notas preparadas para las clases de introducción al tema "El Orden del Día". En este estudio, prácticamente se traza una panorámica del trabajo y los asuntos que se desahogan en una Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados.

El texto está compuesto y escrito para servir de guía auxiliar a quien necesite consultar la organización, estructura y desarrollo de un Orden del Día y, particularmente dedicado, para todas aquellas personas que prestan sus servicios a esta Cámara Legislativa y que desean y necesitan prepararse en el conocimiento profesional de los temas y asuntos de su exclusiva competencia, para comprender el valor de sus trabajos y la trascendencia de su función.

Mayo de 1991

El Autor

Introducción

El Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras. Una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra por 500 Diputados: 300 electos por el principio de votación mayoritaria relativa y 200, según el principio de representación proporcional.

Este numeroso grupo de representantes populares al reunirse en su totalidad componen el órgano máximo de gobierno, denominado Asamblea o Pleno.

Para que sus reuniones o resoluciones tengan plena validez legal, deben satisfacer los requisitos formales del quórum que, según la naturaleza y objeto de cada sesión, determinen las disposiciones reglamentarias que regulan la actividad de la Asamblea, las Sesiones y deliberaciones.

Pero un cuerpo deliberante de tal magnitud no podría ordenar sus trabajos si no se dota de otro órgano de gobierno: La Mesa Directiva, a la cual se encarga preparar la sesión, reunir los asuntos que debe conocer la Asamblea, confeccionar el Orden del Día, conducir los debates y documentar válidamente las resoluciones que toman por el Pleno.

Dentro de las actividades señaladas, tiene particular relevancia el acopio de documentos provenientes, tanto del interior de la Cámara como de los otros Poderes. Con ello se llena la agenda de asuntos en cartera que sirve de base para organizar el Orden del Día.

Como su propio nombre lo indica, el Orden del Día es la disposición ordenada de los asuntos o negocios que son de la 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 trabajo de la Mesa Directiva para conducir las actividades de la Cámara y, para poderla cumplimentar, todos: Pleno y Mesa Directiva, deben aplicar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus partes relativas.

Orden del Día

Es el documento normativo donde se asientan y ordenan las actividades a realizar por cada una de las Cámaras, durante una sesión y a las cuales deben ceñirse Presidencia y Asamblea.

Este estudio versará sobre los siguientes aspectos:

- 1.- Concepto;
- 2.- Cómo se integra;
- 3.- Quiénes participan;
- 4.- Elementos que debe contener el documento;
- 5.- Asuntos que debe o puede incluir;
- 6.- Su desahogo;
- 7.- Modelo

1. Concepto

El concepto Orden del Día, está compuesto por dos ideas básicas. La primera que se refiere al modo de calificar la importancia y prelación que se debe dar a cada asunto y la segunda que explica con claridad el día en que se deben conocer, discutir, aprobar y dictar las resoluciones que toma la Asamblea sobre los asuntos que se sometan a su conocimiento. Formalmente se denomina "EL ORDEN DEL DIA".

Respecto de la primera idea, es decir, aquella que se refiere al modo de calificar la prelación y la importancia de los asuntos o negocios que deben someterse a conocimiento de la Asamblea (ya sea de Comisión, Grupo de Trabajo o la Plenaria de la Cámara), existen dos procedimientos para verificarla:

- a).- El reglamentario, que se contiene en el Artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.
- b).- El acordado por los Coordinadores de los grupos parlamentarios para incluir en dicho documento, los asuntos que a cada uno de los grupos les interesa que conozca o trate la Asamblea y que para efectos prácticos, se incluyen en los capítulos adicionales de:
 - 1.- Propositiones.
 - 2.- Toma de posiciones, comentarios y declaraciones y, por último.
 - 3.- Denuncias.

Como todas las fracciones parlamentarias tienen idénticos derechos para pedir que se incluyan sus peticiones de asuntos o temas en el Orden del Día, se celebra una Reunión en que participan los Coordinadores y la Mesa Directiva para este propósito y, de manera informal, se hacen las propuestas con las cuales se organiza el Orden del Día.

En el capítulo de PROPOSICIONES, se enuncia la propuesta del Grupo Parlamentario o Partido que la formula, así como el tema sobre el cual versa.

De igual manera se forman "TOMAS DE POSICIONES, DECLARACIONES O COMENTARIOS.

Por último, se incluyen las "denuncias" que los Partidos o Diputados tienen interés en expresar desde la tribuna de la Cámara para que las conozca la opinión pública y, establecer las presiones necesarias sobre las personas, Instituciones y Organismos que han incurrido en supuestas responsabilidades.

Estas denuncias son de diferente naturaleza a las que contempla el Artículo 109 Constitucional y 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tienen como propósito iniciar Juicio Político de Responsabilidades.

2. Su integración

Es un documento que contiene la relación sintética de aquellos asuntos y negocios que deben tratarse por la Asamblea en la Sesión correspondiente, en la forma y orden que detallan las disposiciones reglamentarias y el Acuerdo de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

El Orden que se debe seguir para integrar los asuntos en el Orden del Día (Artículo 30 del Reglamento) en esencia constituye un balance de los equilibrios internos necesarios para el manejo de la sesión. Se puede dividir en tres áreas o bloques de actividad: La primera es de información necesaria ya de orden interno, externo oficial, que incluye la lectura de:

- a).- El Acta de la Sesión anterior para su aclaración, observación, rectificación y aprobación en su caso;
- b).- Comunicaciones de la otra Cámara o Poderes de la Unión, así como de las Legislaturas y Gobernadores de los Estados;

La segunda parte consistente en dar cuenta de diversos asuntos de trámite legislativo. Al legitimarse con el proceso de lectura, constituye la materia prima de carácter procesal, que corresponde conocer a la Asamblea y que comprende:

- c).- Iniciativas del Ejecutivo, las Legislaturas o de los Legisladores;
- d).- De aquellos dictámenes que consulten;

- I.- Proyectos de Ley.
- II.- Proyectos de Decreto.

Los cuales deben sufrir la primera lectura antes del día señalado para su discusión.

Sobre el particular se debe recordar que la regla general es que todo dictamen que se va a someter a discusión y aprobación de la Cámara, debe leerse dos veces ante el Pleno de la Asamblea como requisito formal antes de ser discutido; que la excepción, se encuentra en la determinación de la Asamblea de dispensar el trámite de ellas o de ambas lecturas.

A continuación se incorporan:

- e).- Los dictámenes señalados para discutirse (con lo cual se inician los debates); y
- f).- Las minutas de ley (con las cuales se inicia el proceso de revisión de la Ley).

En la tercera parte del Orden del Día de la Sesión de Trabajo Legislativo, se incluyen todas las participaciones de los Diputados o Grupos Parlamentarios que tienen interés político en que sean planteadas ante la Asamblea y la opinión pública.

3. *Quiénes participan*

Por costumbre se reúne, 24 horas previas a la Sesión, los integrantes de la Mesa Directiva (Presidente, Vicepresidentes y Secretarios), con los Coordinadores o Comisionados de los diferentes Grupos Parlamentarios que integran la Legislatura, junto con el Oficial Mayor y los Directores de Proceso Legislativo y Asuntos Jurídicos, para el efecto de ponerse de acuerdo sobre la inclusión de los asuntos oficiales que corresponde desahogar a la Asamblea de la Cámara. Igualmente, cada Grupo Parlamentario propone asuntos, negocios o temas que desea que se discutan en la Sesión.

El crecimiento democrático de la Cámara y la restricción del Artículo 30 del Reglamento, para incluir asuntos en el Orden del Día de la Sesión, provocó que los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios tomarán un acuerdo general para que los Ordenes del Día pudieran ser adicionados con otros tres puntos o capítulos para cuestiones que son de interés general y político.

Dichos rubron son:

- a).- Proposiciones;
- b).- Toma de Posiciones, Comentarios, Declaraciones; y
- c).- Denuncias.

Dos horas antes del día de la Sesión, se vuelven a reunir los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, para revisar el contenido final del Orden del Día y suprimir o adicionar, según sea el caso, algún asunto sobre el cual tengan interés o que, por circunstancias especiales, se convierta en cuestión de actualidad o urgencia política.

Corresponde a la Oficialía Mayor, por conducto de la Dirección de Proceso Legislativo, redactar y formar el documento definitivo y entregarlo a la Presidencia de la Mesa Directiva para que lleve a cabo la Sesión. También debe, reproducir copia para cada uno de los Diputados que se presenten al Salón de Sesiones.

4. Elementos que debe contener el Documento

El texto debe llevar como encabezado, el número de Período Ordinario de Sesiones de año de la Legislatura que se esté actuando. La razón es la siguiente:

De acuerdo a lo que previene la Constitución, (Artículo 65), el Congreso se reunirá a partir del 10. de noviembre de cada año para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año, para celebrar un Segundo Período de Sesiones Ordinarias.

Cada Legislatura se compone de tres años legislativos que, como ya se expuso, se inician el día 10. de noviembre de cada año y, concluyen el día 31 de octubre del año siguiente. Cabe aclarar que el año legislativo es diferente al año calendario normal.

De allí que se debe precisar, si es Primer o Segundo Período Ordinario de Sesiones del primer, segundo, tercer año de la Legislatura.

También puede haber periodos extraordinarios, uno o varios, durante el año de la Legislatura y, entonces, se deberá poner el (primer o cualquier) número que siga al Período Extraordinario de Sesiones del año que corresponda.

Por principio de orden, cada documento "Orden del Día", se le pone en el lado superior derecho un número arábigo en progresivo, con el propósito de poderlos archivar sucesivamente, a la vez que indica el número de Sesiones que se han llevado a cabo en dicho período.

Debe contener la denominación de ser Orden del Día y abajo la fecha de la Sesión en que habrá de cumplimentarse.

Después, el documento se compone poniendo de lado derecho un rol de números arábigos progresivos, según el número de asuntos que se vayan a tratar. Capitulando con letras mayúsculas entre el número y el número que corresponda, (o el rubro relativo), ya sean comunicaciones -precisando de donde vienen- iniciativas, indicando procedencia o el partido que las promueve y así, sucesivamente.

Es procedente recordar que cuando el Orden del Día se prepara para los trabajos de la Comisión Permanente, se encabeza señalando que corresponde a este Organó y, se determina si es primero o segundo receso o si corresponde al primer, segundo o tercer año de la Legislatura.

También se lleva un rol progresivo numerado, para saber cuantas Sesiones se han llevado a cabo.

5. Asuntos que debe o puede incluir

Por disposición reglamentaria, (Artículo 30), el Orden del Día, debe contener los siguientes asuntos:

- I.- Lectura del Acta de la Sesión anterior;
- II.- Comunicaciones:
 - a).- De la otra Cámara;
 - b).- Del Ejecutivo;
 - c).- De la Suprema Corte;
 - d).- de las Legislaturas de los Estados;
 - e).- De los Gobernadores.
- III.- Iniciativas:
 - a).- Del Ejecutivo;
 - b).- De las Legislaturas;
 - c).- De los Individuos de la Cámara;
 - d).- De la otra Cámara y de la Asamblea.
- IV.- Dictámenes que consulten proyectos de Ley o Decreto en Primera Lectura.
- V.- Memoriales de Particulares;
- VI.- Dictámenes señalados para discutirse (2a. Lectura);
- VII.- Minutas de Ley;

Como ya se vió, estos rubros resultaron insuficientes para tratar los asuntos que reclaman los Grupos Parlamentarios; por ello, los Coordinadores de los diversos Grupos celebraron el Acuerdo Parlamentario, mediante el cual, en todos los Ordenes del Día, además se incluyen los siguientes:

VIII.- Propositiones;

IX.- Toma de Posiciones, Comentarios y Declaraciones;

X.- Denuncias.

6. *Su desahogo*

Al inicio de la Sesión y después de que la Secretaria ha pasado lista de Asistencia y comprueba que existe el quórum requerido para iniciarla, el Presidente declara que se abre la Sesión y ordena a la propia Secretaria que dé cuenta a la Cámara del Orden del Día con los asuntos en cartera, a efecto de proceder al desahogo de los trabajos (Artículo 34, incisos a) y d), 36 inciso j) de la Ley Orgánica).

Después de la lectura del Orden del Día, es probable que algún Diputado proponga que se adicione otro asunto.

La Presidencia, de acuerdo a las facultades que le confieren las disposiciones reglamentarias, puede solicitar a la Secretaria se incluya al final de los asuntos listados o, si se consulta a la Asamblea y ésta lo aprueba, puede adicionarse en el capítulo respectivo del Orden del Día.

De inmediato se inicia el desahogo de los asuntos, procediendo la Secretaria a dar lectura del Acta de la Sesión anterior.

Puede suceder que ocurra discusión sobre alguno de los puntos que consigne al Acta, en cuyo caso la Secretaria debe informarlo a la Presidencia para que se inicie el procedimiento de discusión. Podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará a la Cámara si se aprueba el acta como está redactada o con las modificaciones, observaciones y rectificaciones que se hayan planteado y sean procedentes (Artículo 30, fracción I del Reglamento).

Este recurso de aclarar el contenido de las Actas, se funda en el principio de la fidelidad y certeza jurídica que los documentos de la Cámara deben revestir al consignar las intervenciones de los individuos o sus determinaciones.

Resuelto el procedimiento de aclaración de Acta o analizadas las objeciones que se hubieran presentado en la misma, la Presidencia la pone a consideración de la Asamblea para que proceda a votarla y dejarla aprobada. Cumpliendo lo anterior, es obligación de la Secretaria firmar el documento que contiene el Acta y asentarlos bajo su firma en un libro especial que existe para este caso (Artículo 36, inciso c), Ley Orgánica).

Antes de pasar a exponer los procedimientos seguidos para cumplimentar el Orden del Día de una Sesión, es pertinente explicar lo relacionado con el documento llamado "Acta de la Sesión", sus formalidades, contenido, firmas y registro en el libro respectivo.

- 6.1.- Acta de la Sesión.- El Acta de la Sesión es el documento que redacta la Secretaria de la Mesa Directiva para acreditar y dar cuenta de lo sucedido en una Sesión de Cámara. De los trabajos efectuados por una Comisión, Comisiones Unidas o Comité, corresponde a la Secretaria de las mismas, elaborar el documento relativo.

Los Secretarios de la Mesa Directiva tienen varias atribuciones y obligaciones respecto de las Actas de las Sesiones. Cuando los Secretarios no están en funciones, corresponde a los Prosecretarios cumplirlas cabalmente (Artículo 23 del Reglamento).

Los Artículos 36, inciso c) de la Ley Orgánica y 25, fracción II y V, del Reglamento Interior, mandan que los Secretarios las extiendan (es decir, las redacten), las lean (ante la Asamblea) para su aprobación, las firmen (en unión del Presidente) al ser aprobadas y asentarlas, bajo su firma en el libro respectivo.

- 6.2.- Al redactar el acta, se deben incluir los siguientes puntos (Artículo 25 fracción II Reglamento), como partes que componen el acta y que son:

- 1.- La clase de sesión celebrada;
- 2.- El número del período (ordinario o extraordinario) y del año legislativo en que se actúa;
- 3.- El nombre del diputado que preside la Sesión;

- 4.- La referencia al lugar, ahora y fecha de su inicio y clausura;
- 5.- Una relación nominal de los diputados presentes y de los ausentes con permiso o sin él.
- 6.- Las observaciones, correcciones y aprobaciones del acta anterior;
- 7.- La relación sucinta, ordenada y clara de todo cuanto se trate y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley.
- 8.- La anotación marginal de los asuntos tratados.

ELEMENTOS DEL ACTA.- Su análisis:

Pasemos al siguiente análisis de los puntos expuestos:

- 6.2.1.- Clase de la sesión celebrada. En primer término la sesión se define como el tiempo reglamentario, ampliado o recortado por decisión de la Asamblea, que se emplea por el Pleno del Organó Legislativo para tratar los asuntos registrados en el Orden del Día y, que son específicos de su competencia. Las sesiones pueden ser de una Cámara, del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente.

Las sesiones se clasifican en:

- a).- Ordinarias, que deben celebrarse durante los días hábiles de los periodos constitucionales y tiene las siguientes características:
 - Serán públicas;
 - Con duración de cuatro horas;
 - Pueden ser ampliadas o prorrogadas;
 - Pueden suspenderse por varias razones;

- b).- Extraordinarias: son las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o, en los días feriados, dentro de ellos;
- c).- Públicas: significa que cualquier persona puede asistir a observar el desarrollo de la Sesión, tomando asiento en el lugar destinado al público y conocido como "Galerías";
- d).- Secretas: En las cuales se tratan asuntos reservados o que requieran sigilo y secreto de los parlamentarios;
- e).- Permanentes: Que son aquellas que se celebran por acuerdo expreso de los miembros de la Cámara, a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

6.2.2.- El número del período, clase del mismo y año del ejercicio de la Legislatura.

Cada Legislatura se compone de tres años legislativos que no corresponden a los años calendario, puesto que se inician el primero de noviembre de un año calendario y concluyen el día último de octubre del siguiente año calendario natural.

dentro del año legislativo se producen dos periodos ordinarios que se califican como Primer y Segundo. Conforme a la Ley, pueden producirse, fuera de los anteriores, uno o varios periodos que se llamarán extraordinarios y cuya duración es fijada de antemano en la convocatoria que se expide para el efecto, estimándose que el tiempo que el asunto a resolver pueda exigir a la Cámara.

Puedan convocar a periodos extraordinarios de sesiones la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo (Artículo 79 fracción IV de la Constitución).

La nominación de los periodos puede abarcar:

- A).- Primer periodo Ordinario, (del Primer, segundo o Tercer) año del Ejercicio de la Legislatura.

- a) Primer (Segundo, Tercer, etc.) Periodo Extraordinario, del Primer Periodo Ordinario, del Primer (Segundo o Tercer año de Ejercicio de tal Legislatura.
- B).- Segundo Periodo Ordinario del Primer (segundo o tercer) Año del Ejercicio de la X Legislatura.
- b) Primer (segundo, tercer, etc.) del periodo extraordinario del Segundo Periodo Ordinario del Primer (segundo o tercer) Año del Ejercicio de la X Legislatura.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente, dado que esta funciona durante los dos recesos de los dos periodos constitucionales del Congreso sus periodos de actividad se denomina: Primer receso del (primero, y segundo período) del primer (o segundo o tercer) año del ejercicio de la Legislatura.

6.2.3.- Que en el acta se ponga el nombre del diputado que preside la sesión, tiene importancia porque la Mesa Directiva se integra con un Presidente y cinco Vicepresidentes, los cuales pueden asumir las funciones de Presidente al faltar aquel o los que le sucedan, de acuerdo al orden en que fueron elegidos. Por esta razón debe quedar registrado quien condujo la sesión, tomó determinaciones y dictó trámites respecto de los asuntos acordados por la responsabilidad que todo ello entraña.

6.2.4.- La referencia al lugar, hora y fecha de inicio y la clausura de la Sesión, son elementos formales. Con ellos se determinan varias situaciones de acuerdo a lo que previene la Constitución y el Reglamento, respecto de la celebración y duración de las Sesiones.

Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarlo, designando un mismo punto para la Reunión de ambas. (Artículo 68 Constitucional).

La determinación que las Cámaras tomen respecto del lugar a donde deben residir, es la voluntad político constitucional para fijar el domicilio oficial. La tradición histórica confirió al domicilio de la Cámara de Diputados, aparte de sede de la misma, ser el Recinto del Congreso de la Unión cuando sesionan unidas. De igual forma, el Recinto Oficial de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, lo es el de la Cámara de Diputados.

Es obligación del Presidente velar por la inviolabilidad del Recinto Parlamentario, comprendido éste como el lugar a donde se reúnen a sesionar. Esta obligación del Presidente de velar por la integridad e inviolabilidad física del Recinto Parlamentario deviene de la prerrogativa que la Constitución atribuye al Cuerpo Colegiado que se denomina Cámara. Es una garantía que protege la existencia de un Poder del Estado, compuesto por los Representantes de Elección Popular y, su existencia inviolada representa no sólo la vigencia y respeto de los principios que informan un orden jurídico constitucional, sino que acredita la existencia y vida orgánica e institucional de otro Poder que, unido al Ejecutivo y al Judicial, componen la estructura democrática del Gobierno de la Federación.

De allí la importancia de precisar el lugar adonde la Cámara se reúne a sesionar que, en este orden de ideas, puede ser su Recinto Oficial u otro que en forma eventual o temporal la propia Cámara designe como alterno para llevar a cabo un acto relativo a sus funciones Constitucionales o de acuerdo a las circunstancias que pudieran presentarse.

La propia regla contenida en el Artículo 68 de la Constitución, en el Artículo 60. de la ley Orgánica, para establecer que cuando el Congreso sesione conjuntamente, lo hará en el Recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto.

La fecha que se debe incluir en el Acta, tiene relación con el tipo de Sesión que se celebra porque, expresa el día del mes y del año en que se actúa, y así, se puede precisar:

- a).- Si el día en que se sesiona corresponde a los días comprendidos por un Período Ordinario o Extraordinario;
- b).- Si ese día es feriado;
- c).- Si ese día no corresponde a Período Ordinario ni a Extraordinario.

Todo esto sirve para calificar si la Sesión se lleva dentro de un Período Ordinario de Sesiones. Si corresponde a uno Extraordinario o simplemente se trata de una Sesión Extraordinaria. Para este último caso se presentan tres hipótesis:

- a).- Cuando lo prevea la Ley, para tratar de la renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, tal como lo establecen los Artículos 84, 85 y 86 de la Constitución y los concordantes 5o., 9o., y 10o. de la Ley Orgánica y 155 del Reglamento;
- b).- Cuando la convoca el Presidente de una de las Cámaras. En ejercicio de las atribuciones que le confiere la fracción XIV del Artículo 21 del Reglamento;
- c).- Cuando una Sesión se celebra en un día feriado, dentro de los Periodos Constitucionales.

Por último diremos que FECHA, es la expresión del día mes y año, en que se cumple o debe cumplir un término, período o plazo fijado por la norma constitucional o reglamentaria, cuya observancia produce efectos jurídico político constitucionales o de procedimiento formal legislativo, necesarios para legitimar los trabajos parlamentarios del Congreso General de la Unión o cualesquiera de las Comisiones reglamentarias de alguna de ambas Cámaras.

En la actividad legislativa, la fecha impera cumplimiento exacto y fiel observancia. Precisa el tiempo en que se inicien y cumplan, desde los actos de mero ceremonial, trámite o formalidad de procedimiento hasta los esenciales para la vida del propio Congreso General.

Son obligadas fechas a cumplir con puntualidad:

- La instalación del Colegio Electoral (Arts. 16 Ley Orgánica; 3o. Reglamento).
- La conclusión de sus trabajos (Art. 24 Ley Orgánica).
- Instalación de las Cámaras (Arts. 25, 69 Ley Orgánica; 8 y 10 Reglamento).
- Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso (Arts. 65 Constitucional; 7o. Ley Orgánica; 12 Reglamento).
- Clausura de período ordinario de sesiones (Arts. 66 Constitucional; 4o. Ley Orgánica).
- Organización, elección e instalación de la Gran Comisión (Arts. 46, 48 Ley Orgánica; 72 a 75 Reglamento).
- Integración de los Grupos Parlamentarios (Arts. 40, 41 Ley Orgánica).
- Inicio del período ordinario de sesiones (Arts. 65 Constitución; 4o. Ley Orgánica y 1ro. Reglamento).
- De presentación del informe del Presidente de la República (Arts. 69 Constitución; 8o. Ley Orgánica).
- Integración de Comisiones Permanentes Ordinarias (Arts. 53 y 89 Ley Orgánica; 76 Reglamento).
- Elección de Mesa Directiva (Art. 15 Reglamento)
- Integración de la Comisión Permanente y elección de su Mesa Directiva (Arts. 78 Constitucional; 109 Ley Orgánica y 171 Reglamento).
- Así como las referentes al procedimiento para designar Presidente Interino, Provisional o Sustituto (Arts. 84, 85 Constitución; 36 Reglamento).

Otras fechas, plazos y términos, constituyen los periodos procedimentales necesarios para que el Congreso, alguna de sus Cámaras o de sus Organos, puedan y deban cumplir todas y cada una de sus funciones en el despacho de los negocios que tiene encomendados.

Por lo que respecta a la hora esta regla general tiene razón y fundamento en lo previsto por el Artículo 28 del Reglamento que fija la duración de la Sesión hasta por cuatro horas y, puede ocurrir que por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos que la componen la Asamblea determine su prórroga.

Puede suceder que fuera del Orden del Día y durante el desarrollo de la Sesión, cuando ya se haya agotado el tiempo reglamentario y se esté trabajando con tiempo prorrogado, se presente algún asunto cuya importancia amerite una larga discusión y una aprobación complicada. En este caso, los propios miembros de la Cámara pueden tomar el acuerdo de declararla en Sesión Permanente. Esto significa que aunque los trabajos de la Cámara abarquen dos o más días, se entenderá siempre como fecha de la Sesión aquella en que se hubiera tomado la decisión de convertirla en Permanente.

- 6.2.5.- La relación nominal de los Diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, que debe acompañar el Acta de la Sesión, tiene varios objetos:
- a).- Precisar los nombres de los individuos que integraron la Reunión y, si con el número total de ellos se constituyó o no el quórum legal necesario para que la Cámara ejerza sus funciones;
 - b).- Establecer la relación de los ausentes quienes, si tienen permiso otorgado por la Mesa Directiva, tendrán la justificación legal para no incurrir en responsabilidad (Art. 63 de la Constitución); de no contar con la autorización existen según el caso, dos tipos de medidas que la Mesa Directiva puede tomar: primero, ordenar el descuento en el pago de las dietas por los días de

inasistencia; y, segundo publicar en el Boletín Oficial los nombres de quienes hayan faltado.

Más adelante estudiaremos los efectos de la responsabilidad Constitucional de aquellos Legisladores Federales Propietarios que no cumplan con la asistencia de las Sesiones.

6.2.6.- Ya se ha tratado aquí con amplitud el procedimiento para formular las observaciones y correcciones de los diferentes puntos que consigna el Acta, de una sesión celebrada, así como las aprobaciones que sobre las mismas se hayan hecho. Todo Ello debe quedar consignado en el acta subsecuente.

6.2.7.- La relación sucinta, ordenada y clara de todo cuanto se hubiere tratado en la Sesión, constituye la esencia del Acta: Consignará los hechos que, por la secuencia que establece el procedimiento devienen actos jurídicos del proceso legislativo. Sobre este tema exploraremos en el capítulo correspondiente.

6.2.8.- La indicación marginal de los asuntos que se tratan en el Acta, es una especie de índice de localización que se incluye para facilitar la búsqueda dentro del cuerpo del Acta y, a su vez, dentro del compendio que integra el libro de todas las Actas. Generalmente es una anotación concisa del asunto tratado.

Esta misma regla se aplica en el formato de publicación de las Actas que inserta el Diario de los Debates, con modalidad de que la anotación en lugar de ser marginal se pone como capitular y en letras mayúsculas integrando un sumario.

DE LOS DIVERSOS ORDENES DEL DÍA.

Al tratar los elementos del Acta, se precisó que, en primer lugar, debe referir la clase de Sesión que fué celebrada, Las Sesiones fueron clasificadas en ordinarias, Extraordinarias, Públicas, Secretas y Permanentes. Pueden celebrarse por una Cámara, el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente.

El Orden del Día fija: a) los asuntos o materias que se deben discutir en la Sesión; b) el tipo de Sesión y c) el objeto u objetos que la motiven.

Se puede afirmar que el Orden del Día contiene el Programa de Trabajo de la Sesión y que el Reglamento ciñe los procedimientos dentro de los cuales debe desarrollarse. Cada tipo de Sesión tiene sus propias reglas, materias y características de trabajo legislativo.

No contiene lo mismo, por ejemplo un Orden del Día para una Sesión Ordinaria de inicio de Período, que aquella Extraordinaria con la cual se inicia un Período de Sesiones Extraordinarias. También se puede llamar a este Período, como Extraordinario de Sesiones.

Para finalizar, debe dejarse en claro que en el desarrollo de los trabajos de una Legislatura se suceden muchas Sesiones de variado tipo, orden y características que requieren la elaboración para cada una, de un Orden del Día apropiado y en el cual se observen las formas tradicionales para conducir las, dentro de los cauces reglamentarios.

La regla del procedimiento del manejo de la Sesión establece la obligación del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, que debe cumplir por conducto de los Secretarios, de anunciar al inicio de la Sesión, los asuntos que vayan a tratarse. Dicho en otras palabras, hacer público el Orden del Día con el cual trabajará la Asamblea reunida en Sesión. Igualmente deberá dar a conocer el Orden del Día de la siguiente.

Sin cumplir este requisito no puede levantar la Sesión, salvo graves desórdenes que se produzcan en la Cámara (Arts. 21, fracción XI y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

El desahogo completo de un Orden del Día marca el inicio y el término de la Sesión y el anuncio de cita, para la nueva.

CORRECCION DE ORDEN DEL DIA.

La propia dinámica de los trabajos parlamentarios tiende a rebasar los límites y cauces del Orden del Día. En ocasiones, lo profundo y apasionado de un debate puede quebrar el frágil orden que debe guardar el público asistente a las galerías. Incluso, se puede provocar desorden entre los miembros de la Cámara que obligue a la Presidencia a suspender la Sesión y citar para una nueva. En este último caso, la fracción XI del Artículo 21 y el Artículo 109, ambos del Reglamento para el Gobierno Interior, expresan la excepción a la regla de que ninguna Sesión se puede levantar, bajo ningún concepto, sin antes haberse hecho conocer a la Asamblea, el Orden del Día para la siguiente Sesión.

Al reanudarse la Sesión interrumpida por desórdenes graves en la Asamblea, se debe continuar el desahogo de los asuntos contenidos en el Orden del Día, con el cual se abrió la Sesión. Esta es la regla general que, como ya se ha visto con las reglas generales, también tiene su excepción. Esta consiste en que los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios pueden celebrar acuerdos para modificar el Orden del Día, cuando así lo requiera el expedito desahogo de los trabajos legislativos, sin importar el que abrió la Sesión.

Por tratarse de un procedimiento singular e innovador en la práctica parlamentaria, a continuación se reproduce un fragmento de la Sesión iniciada el día 7 de diciembre de 1989 y continuada el día 13 de dicho mes, en la cual se pueden apreciar con la claridad incontrastable de los hechos, lo que aquí se explica.

(Desorden)

RECESO

El C. Presidente (a las 16:30 Hrs.): Se declara un receso de media hora.

(A las 20:00 horas): Ciudadanos diputados: nos encontramos en los supuestos previstos por el Artículo 109 del Reglamento y, con base en el Artículo 109, esta Presidencia suspende la sesión para reanudarla el próximo miércoles 13, a las 10 horas y continuar con su orden del día.

(A las 10:00 horas del día 13): Proceda la Secretaria a pasar lista de asistencia.

La C. Secretaria Guadalupe Gómez Maganda de Anaya: -Hay una asistencia de 421 ciudadanos diputados. Hay quórum.

APERTURA

El C. Presidente (a las 11:15 horas): Se reanuda la sesión.

Sírvase la secretaria dar lectura al escrito de los coordinadores de los grupos parlamentarios sobre la modificación del Orden del Día.

ORDEN DEL DIA.

El C. secretario Salvador Sánchez Vázquez: -Considerando que la sesión del jueves 7 de diciembre pasado, se suspendió sin haberse agotado los asuntos del orden del día, los grupos parlamentarios en reunión celebrada el lunes 11 de diciembre, acordaron su modificación para quedar en los siguientes términos:

"Primer Período Ordinario de Sesiones. Segundo Año.- LIV Legislatura.

Acuerdo de los grupos parlamentarios, sobre modificaciones al Orden del Día

Iniciada el 7 de diciembre de 1989.

Dictamen a discusión.

Discusión en lo particular de los artículos reservados de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Dictámenes de primera lectura.

De la Comisión de Hacienda y Crédito Público con proyecto de Ley de Ingreso de la Federación.

De la Comisión del Distrito Federal, con proyecto de Ley de Ingresos del Distrito Federal.

De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.- (miscelánea).

De la Comisión del Distrito Federal, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

De la Comisión de Energéticos, con proyecto de decreto que reforma el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Iniciativas de Ley.

De diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

De diputados del grupo parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, sobre reformas al Código Fiscal de la Federación.

Fijación de Posiciones.

Sobre las elecciones en el estado de Michoacán, de los grupos parlamentarios de los partidos: de la Revolución Democrática, Auténtico de la Revolución Mexicana, Acción Nacional, Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, diputado independiente y de Partido Revolucionario Institucional.

Sobre las elecciones en el estado de Guerrero, de los grupos parlamentarios de los partidos: Auténtico de la Revolución Mexicana, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, diputado independiente, y del Partido Revolucionario Institucional.

Comentarios.

Planteamiento del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, en los términos del artículo 21, fracción XVI, del Reglamento del Congreso, relativo a las comisiones unidas de Patrimonio y Fomento Industrial y de Comunicaciones y transportes.

Planteamiento del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, en los términos del artículo 12 de la Ley de Responsabilidades, relativo a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

Declaraciones

Del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, sobre violación del tratado Torrijos Carter, por el gobierno de los Estados Unidos de América.

Del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre el vigésimo aniversario luctuoso del licenciado Adolfo Christlieb Ibarrola.

Denuncias

Del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre ecología".

El C. Leonel Godoy Rangel (desde su curul): Pido la palabra.

El C. Presidente: -¿Sobre qué? ¿con qué objeto?

El. C. Leonel Godoy Rangel (desde su curul): Para hechos.

El C. Presidente: -Todavía está funcionando, señor licenciado, el acuerdo de los grupos parlamentarios que marcan el orden del día...

(Desorden)

Voces): -Pido la palabra.

Permitame, señor diputado, un momento, y ahorita concluyendo trámite damos la palabra...

(Desorden)

RECESO

El C. Presidnete: -Primero, respetemos el orden y resolvamos todas las cuestiones. En virtud de esa alteración del orden, decreto un receso en la sesión, para hablar con el diputado Castillo Mena, de 15 minutos para resolver esta cuestión.

(A las 12:13 horas) Honorable asamblea: Antes de declarar el receso, la Secretaria estaba dando lectura y la había concluido, del acuerdo de los grupos parlamentarios sobre modificaciones al orden del día de esta sesión. El trámite siguiente correspondería a la consulta a la asamblea sobre la aprobación de esas modificaciones. En ese momento esta Presidencia declaró el receso.

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.
DEL SEGUNDO AÑO DE LA LIV LEGISLATURA.

ORDEN DEL DIA
29 DE MAYO DE 1990

- 1.- Lectura del acta de la sesión anterior.
- 2.- Comunicaciones de los Congreso de los Estados de Quintana Roo y Tamaulipas.

OFICIO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 3.- Con el que se remite el Informe Trimestral de Avance del Programa Presupuestal del Departamento del Distrito Federal, al 31 de marzo de 1990.

OFICIOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

- 4.- Por el que se solicita el permiso constitucional necesario para que el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pueda aceptar y usar la Condecoración de la Orden Nacional José Matías Delgado, en grado de Gran Cruz Placa de Oro, que le confiere el Gobierno de El Salvador.
- 5.- Doce Oficios por los que se comunica que los CC. Alejandra Valenzuela, Delia Bucio Alvarado, Karmele A. de Payán, Jorge Hernández Mozho, Jorge Contreras Jurado, Jorge F. Carrillo Chávez, Hildeberto S. González López, Rubén Aguirre Prado, Felipe de Jesús Acosta Vega, Enrique Fernández López, Ma. Luisa Ramírez Rojas y Juan Yllanes Ramírez, dejaron de prestar servicios en la Embajada de los Estados Unidos de América, en México.

INICIATIVAS DE CIUDADANOS DIPUTADOS.

- 6.- Del Grupo Parlamentario del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, de la Ley para la Protección de la Niñez.
- 7.- Del Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, de reformas y adiciones a la Miscelánea Fiscal.
- 8.- Del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 9.- Del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de Reformas a la Ley Federal de Educación.

DICTAMENES DE DISCUSION.

- 10.-De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto por el que se concede permiso al C. Victor Zundeleovich Shapiro, para que pueda desempeñar el cargo de Cónsul Honorario de Gambia, en México, Distrito Federal.
- 11.-De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto por el que se concede permiso al C. José Luis Salomón Olvera, para que pueda prestar servicios como Empleado de Beneficios Federales en la Embajada de los Estados Unidos de América, en México.
- 12.-De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de Decreto por el que se concede permiso al C. Carlos Alberto Nava García, para que pueda prestar servicios como Empleado de Beneficios Federales en la Embajada de los Estados Unidos de América en México.

PROPOSICIONES

- 13.-Del Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, sobre el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.
- 14.-Del Grupo Independiente, sobre el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco.

TOMA DE POSICIONES, COMENTARIOS Y DECLARACIONES.

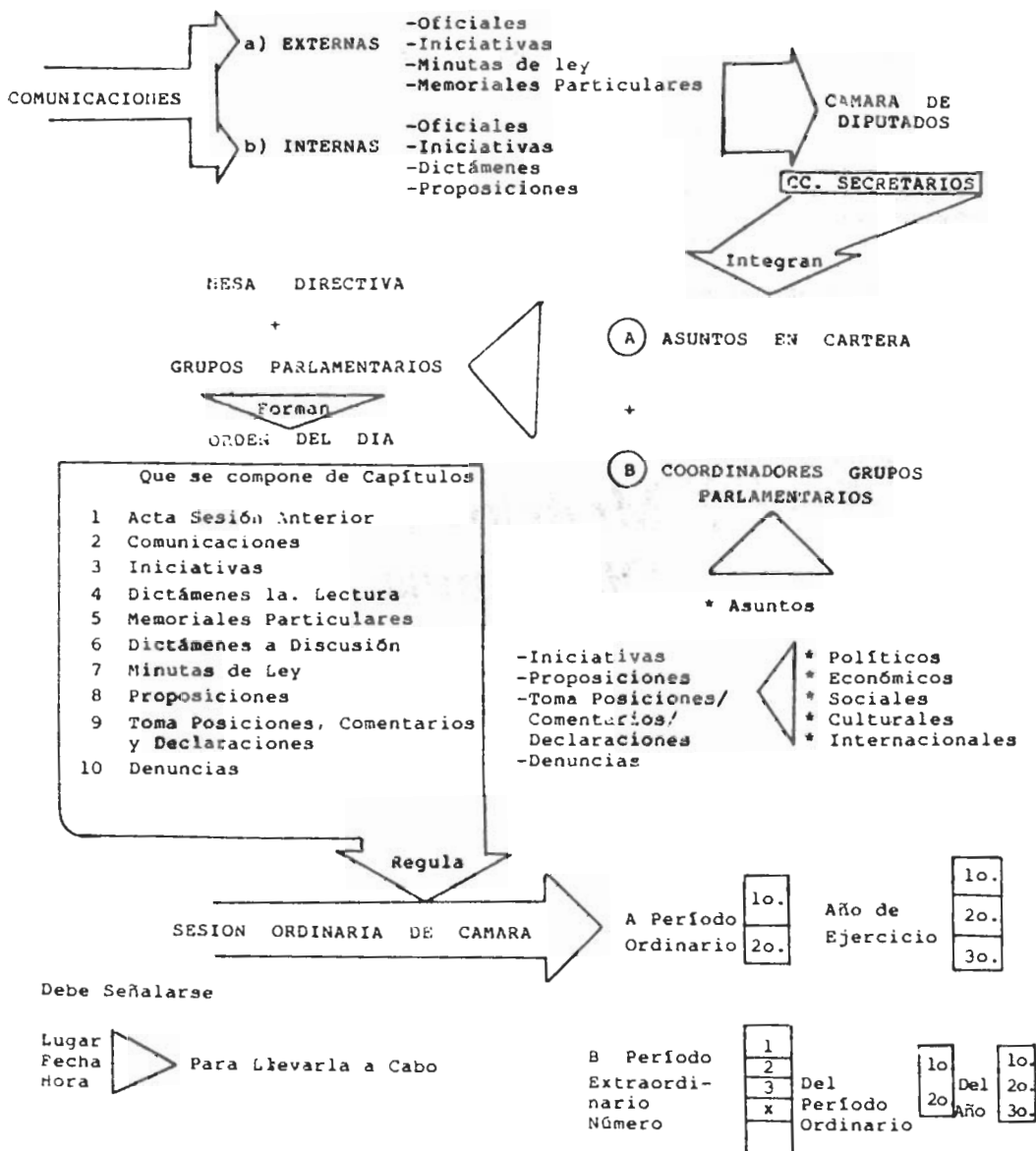
- 15.-De los Grupos Parlamentarios de los Partidos; Popular Socialista, Acción Nacional, Independiente y de la Revolución Democrática sobre el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.
- 16.-Del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre el Plan Nacional de Desarrollo.
- 17.-Del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sobre el Secuestro del Dr. Humberto Alvarez Machain.

- 18.-Del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre el Dictamen de la O.E.A., en relación a los Derechos Humanos.

DENUNCIAS.

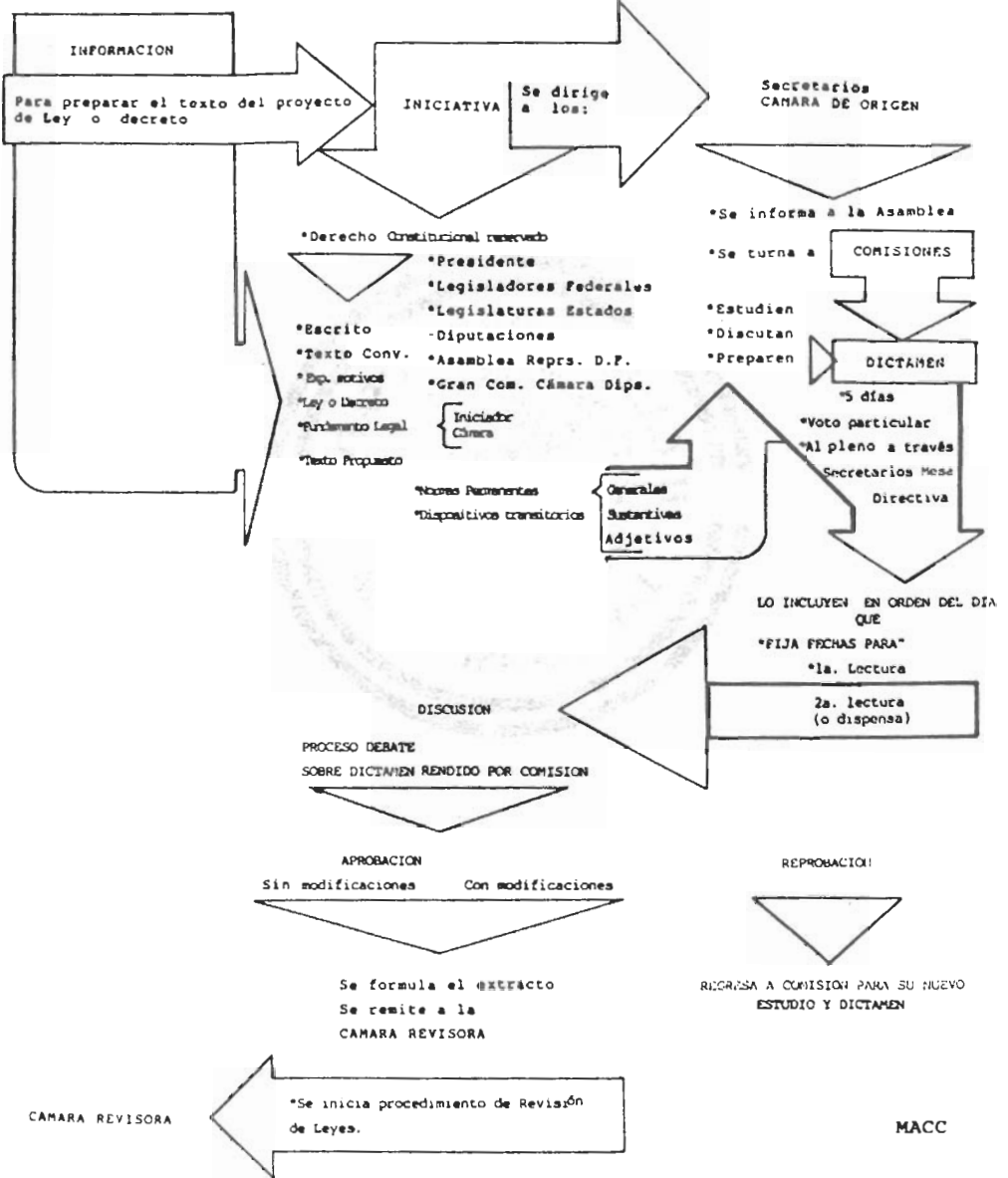
- 19.-Del Grupo Parlamentario del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, sobre la violencia generada por el Partido de la Revolución Democrática, en la despepitadora Francisco I. Madero, en San Pedro de las Colonias, Coahuila.
- 20.-Del Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, sobre problemas en el Estado de Sonora.
- 21.-Del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sobre la afectación del medio ambiente, en el Parque de Cuernavaca.
- 22.-Del Grupo Parlamentario del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, sobre problemas Agrarios en la Comarca Lagunera por la invasión de pequeños propietarios a diversos ejidos.
- 23.-Del Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, sobre problemas en la Frontera de México-Guatemala.

7. Modelos y Diagramas



ESQUEMA DE UN PROCESO ORDINARIO DE PRODUCCION LEGISLATIVA

- AUTOR RECABA:







**DISEÑO, EDICION E IMPRESION
EN LOS TALLERES GRAFICOS
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS**

