

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 prevé 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 concorra 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.