

CAPITULO II

*Cómo se Organizan
las Sesiones*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.- ORDEN DEL DIA.

2.A). SESION ORDINARIA.

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

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

En este rubro se encuentran tres clases de asuntos:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.B). SESION EXTRAORDINARIA.-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.- DE LAS ACTAS Y SU REGISTRO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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