

CAPITULO IX
LAS SESIONES

Por

IGNACIO GONZALEZ REBOLLEDO

Período Ordinario de sesiones.—Clases de sesiones.—Ordinarias.—Extraordinarias.—Públicas.—Secretas.—Permanentes.—El Quórum.—Falta de Quórum.—La substitución del Presidente.—Asistencia de los Secretarios del Despacho ante las Cámaras.—Obligatoriedad de asistencia a las sesiones.—Prohibición de suspender las sesiones por más de tres días.—El Orden del Día.

El Período Ordinario de sesiones.

Para comprender mejor la actual reglamentación constitucional sobre el período de sesiones del Congreso de la Unión, es preciso analizar su antecedente inmediato, o sea la Constitución de 1857, por encontrarse ahí la explicación del caso.

El texto original del artículo 62 de la Constitución de 1857 disponía:

“El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre y el segundo, improrrogable, comenzará el 1o. de abril y terminará el último de mayo.”

La Ley de 15 de noviembre de 1874 introdujo en varios proceptos constitucionales reformas cuya vigencia se inició el 16 de septiembre de 1875; entre ellos el del artículo 62 en los términos siguiente:

“El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el primero de abril y terminará el último día del mes de mayo.”

El sistema establecido por la Constitución anterior fue acremente criticado por eminentes constitucionalistas de la época, puesto que siendo los dos períodos de sesiones prorrogables y no disminuibles, en caso de celebrarse un período extraordinario de sesiones, podría ocurrir que el Congreso estuviera actuando ininterrumpidamente todo el año, lo cual se consideraba perjudicial, por amenazar el equilibrio entre los Poderes. Además, se tuvo en cuenta que la labor legislativa provocaría inquietudes en el pueblo respecto a sus intereses regulados por la nueva legislación. Por otra parte, no siendo disminuibles los períodos, las Cámaras debían estar funcionando aun cuando ello no fuese necesario.

Así lo reconocieron el Constituyente de Querétaro al discutir el Proyecto del señor Carranza, cuando en la sesión de 6 de enero de 1917 se presentó el dictamen de la Comisión respectiva sobre el artículo 66, el cual indicaba: “Para apoyar la reforma, que puede llamarse benéfica, del proyecto de reformas, es preciso tener en cuenta la experiencia adquirida en cuanto a la actividad preponderante del Congreso, y en particular de las Cámaras populares que es muy propicia para romper el equilibrio, o mejor dicho, la ponderación que debe haber entre los poderes públicos de una República representativa . . . Por virtud de estas consideraciones, la Comisión estima la presente una de las reformas más importantes, que tiene el doble valor que le dan los principios cien-

tíficos de los regímenes democráticos y la experiencia constitucional de México" (1).

Posteriormente, al presentarse para su discusión, y señalando las diferencias entre el sistema de la Constitución de 1917 y la de 1857, se indicaba: "El Congreso en el sistema anterior, tenía dos períodos de sesiones ordinarias, que en junto duraba 5 meses, más la facultad de prorrogar cada uno de sus períodos por 30 y por 15 días, respectivamente, más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar aun careciendo de algún objeto, por la necesidad de sus actividades. Los inconvenientes de este sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional, y a ello se ha referido esta Comisión en sus dictámenes" (2).

Sin discusión, este precepto fue aprobado por unanimidad en sesión de la mañana del 14 de enero de 1917 (3).

El actual artículo 66 constitucional, correspondiente al 62 de la Constitución de 1857, quedó, respetando la versión original del Proyecto, de la siguiente manera:

"El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República" (4).

Las ventajas obtenidas son evidentes:

a) Se reduce a uno solo el período de sesiones ordinarias, imponiéndose una limitación a la actividad legislativa para evitar los inconvenientes ya mencionados, pero de tal manera que en caso necesario el Congreso pueda actuar en período de sesiones extraordinarias.

b) Este período es improrrogable, pero sí es reducible por mutuo acuerdo de las Cámaras, y en caso de disensión, por decisión del Presidente de la República. De esta manera, si el funcionamiento del Congreso no fuere necesario, cabe la posibilidad de reducir dicho período.

c) Los miembros del Congreso, principalmente los diputados, disponen del tiempo necesario para visitar sus Distritos y, en contacto directo con los problemas propios de la región, cumplir con su papel de gestores del desarrollo de la comunidad.

(1) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. Núm. 45. Querétaro, 6 de enero de 1915, pág. 122.*

(2) *Diario de los Debates. Tomo II. Núm. 51. Querétaro, 14 de enero de 1917, pág. 227.*

(3) *Diario de los Debates. Tomo II. Núm. 54. Querétaro, 14 de enero de 1917, pág. 284.*

(4) *Proyecto de reformas a la Constitución de 1857, presentado por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, pág. 13.*

Este precepto constitucional encuentra su correspondiente en el artículo 10. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que textualmente expresa:

“El Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el 10. de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución.”

Clases de Sesiones.

Las sesiones pueden ser: A) Ordinarias, B) Extraordinarias, C) Públicas, D) Secretas, E) Permanentes.

A) Como ya se dijo, el período de sesiones ordinarias se inicia el día 10. de septiembre, en que se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados, para declarar solemnemente la apertura del Congreso. En esta sesión el Presidente de la Cámara de Diputados fungirá como Presidente del Congreso y hará la declaración siguiente:

“El Congreso (número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el período de sesiones ordinarias del (primero, segundo, etc.) año de su ejercicio” (artículo 12 del Reglamento).

A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso debe asistir el Presidente de la República y presentar un informe escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país (artículo 69 constitucional).

La obligación constitucional del C. Presidente de la República se contrae a presentar un informe escrito ante el Congreso. Sin embargo, la costumbre, iniciada por el Primer Presidente de México, D. Guadalupe Victoria, se ha impuesto en el sentido de que dicho informe sea verbal, con una proyección de información nacional, reconocido por la Ley en el artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso.

El Reglamento establece como ordinarias las sesiones que se celebren durante los días hábiles del período constitucional, las cuales serán públicas y comenzarán, por regla general, a las doce horas con duración de cuatro horas, pudiendo prolongarse por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de sus miembros, aprobada en forma económica por mayoría absoluta (artículos 28, 109, 149 y 158 del Reglamento).

En la sesión posterior a la de apertura del primer año de ejercicio, se elegirán las Comisiones Permanentes necesarias para el despacho de los negocios (artículo 65 del Reglamento) y que durarán los tres años, salvo acuerdo de la Asamblea.

Los lunes de cada semana, después de la sesión pública, habrá sesión secreta para tratar asuntos económicos de la Cámara, u otros que requieran reserva (31 del Reglamento).

Las sesiones de todos los miércoles se dedicarán a tratar preferentemente los negocios de los particulares; pero podrán ventilarse asuntos públicos después de aquéllos, o cuando, a juicio del Presidente de la Cámara, sea urgente su despacho (29 del Reglamento).

a) Por disposición constitucional (artículo 65), los asuntos que deberá tratar el Congreso en el período de sesiones ordinarias serán:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días posteriores a la apertura de sesiones. La sesión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, y de las responsabilidades a que hubiera lugar.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten, así como resolver los demás asuntos que correspondan conforme a esta Constitución.

Las dos primeras fracciones de este artículo establecen obligaciones para el Congreso, que se traducen en una intervención del Poder Legislativo en la vida hacendaria del Estado Mexicano, pues por una parte, se controla el empleo de los fondos públicos en aquellos gastos autorizados por el propio Congreso o por la Ley de Egresos del año anterior; y por otra parte, se interviene en la elaboración del presupuesto del año fiscal siguiente, que abarca tanto la Ley de Ingresos como la de Egresos de la Federación.

La tercera fracción impone al Congreso el deber de realizar aquella función que le corresponde de manera fundamental: elaborar las leyes de acuerdo con el procedimiento constitucional establecido, así como la realización de otras tareas que le asigna nuestra Constitución.

B) Hay dos tipos de sesiones extraordinarias:

a. Las que se celebran en período extraordinario, y

b. Las que se celebran durante el período ordinario, en los casos siguientes:

a) en los días feriados (28 del Reglamento),

b) cuando ocurriese algo grave (fracción XIV, 21 del Reglamento, 36 y 37 del Reglamento),

c) extraordinaria secreta,

d) ausencia del Presidente de la República.

c. Las sesiones extraordinarias, que podemos llamar de carácter constitucional, las hallamos reguladas por el artículo 67 de la Carta Fundamental, y pueden llevarse a cabo fuera del período ordinario, ya sea por el Congreso o por una sola de las Cámaras, en asuntos exclusivos de ellas.

En ambos casos deben ser convocadas por la Comisión Permanente por sí, o a propuesta del Ejecutivo, siendo necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias, en las que sólo habrán de tratarse el asunto o asuntos que la Comisión sometiere a su conocimiento (artículos 67, 89, fracción IV constitucional y 35 del Reglamento). Si no los hubiere considerado el día en que deben abrirse las sesiones ordinarias, cerrará las extraordinarias dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas, ya que cuando se celebren sesiones en período extraordinario, la Comisión Permanente sólo suspenderá sus trabajos en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado.

d. De los diversos preceptos del Reglamento Interior del Congreso se infiere la existencia de otro tipo de sesiones extraordinarias, dentro del período ordinario, que pueden presentar tal carácter en las hipótesis siguientes:

a) Aquellas que se efectúen en un día feriado (28 del Reglamento), las que serán convocadas por el Presidente de la Cámara respectiva (38 del Reglamento y 21, fracción XIV del Reglamento).

b) Cuando ocurriere algo grave, serán convocadas por el Presidente de la Cámara respectiva por sí, o a excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara (fracción XIV, 21 del Reglamento).

c) Extraordinarias secretas. Anteriormente se indicó que en las sesiones de los lunes habrá sesión secreta, después de la pública, para tratar asuntos económicos de la Cámara u otros que requieran reserva. Cuando fuese necesario abordar alguno de esos temas en día distinto al lunes, la sesión tendrá el carácter de extraordinaria secreta y se realizará por disposición del Presidente de la Cámara, a moción de algún miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo (artículos 31 y 32 del Reglamento).

d) En los casos de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, cuando el Congreso se halle en sesiones. En tal situación, ambas Cámaras deben reunirse en la de Diputados, a las 9:00 horas del día siguiente en que se reciba la renuncia o licencia, u ocurra la falta. Esta sesión del Congreso tiene carácter extraordinario, será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados y no se necesita convocatoria (artículos 36 y 37 del Reglamento).

C) Las sesiones, sean ordinarias o extraordinarias, serán públicas (artículos 28 y 29 del Reglamento); es decir, además de los miembros de las Cámaras, tendrá libre acceso cualquier persona, para lo cual en los recintos oficiales existe un lugar llamado "Galería" y destinado para ese fin, el cual debe abrirse antes de iniciarse cada sesión y no deberá cerrarse sino hasta que ésta se levante, salvo que por desorden o por cualquier otro motivo se requiera que la sesión sea secreta (205 del Reglamento).

Los concurrentes a las galerías no podrán tomar parte en los debates con ninguna clase de demostraciones (artículo 207 del Reglamento).

Cuando se perturbe el orden en las galerías, las personas que lo hayan provocado serán desalojadas del lugar. Si la falta fuese grave o tipificare algún delito, el Presidente está facultado para detener a quien lo cometa y consignarlo al Juez competente (209 del Reglamento).

En caso de que los medios disciplinarios indicados sean insuficientes para mantener el orden en las galerías, o bien cuando no pueda restablecerse si es alterado por los miembros de la Cámara, el Presidente levantará la sesión pública para continuarla en secreto (artículo 210 del Reglamento).

Cuando la Cámara de origen haya tratado algún asunto en secreto, la Cámara revisora no podrá tratarlo en público; en cambio, podrá discutir en secreto asuntos ventilados en público por la Cámara de origen (artículo 145 del Reglamento).

D) Secretas, son aquellas sesiones en que sólo participan los miembros de las Cámaras, quedando excluida la presencia del público. Las ordinarias y las extraordinarias pueden tener este carácter.

Cuando se trate de sesiones extraordinarias, públicas o secretas, el Presidente de la Cámara explicará a moción de quién fueron convocadas. A con-

tinuación se preguntará si el asunto para el cual fue convocada la sesión habrá de tratarse en sesión secreta, si así se considerare, y si comenzó con tal carácter continuará de igual manera. En caso contrario se dejará el asunto para la sesión inmediata o se hará pública la sesión (artículo 39 del Reglamento).

a. Deberán presentarse en sesión secreta:

I. Las 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;

II. Los oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados;

III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara;

IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores, y

V. En general todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse reservadamente (artículo 33 del Reglamento).

b. Además de los casos indicados en el precepto anterior, las sesiones deberán ser secretas:

I. Para despachar los asuntos económicos de la Cámara u otros que exijan reserva, todos los lunes después de la sesión pública, o bien fuera de ese día para tratar asuntos semejantes. En este último caso tendrá el carácter de Sesión Secreta Extraordinaria (artículos 31 y 32 del Reglamento).

II. Para la presentación mensual por parte de la Comisión de Administración de cada Cámara, de los presupuestos que hayan de aprobarse relativos a las dietas de sus miembros, a los sueldos de los empleados de las Secretarías y a la conservación de los edificios (artículo 51 del Reglamento).

III. Cuando alguna Comisión del Congreso considere necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta, antes de terminar el plazo de cinco días señalados para la presentación del dictamen respectivo (artículo 91 del Reglamento).

IV. Cuando algún asunto haya sido tratado por la Cámara de origen en sesión secreta, no podrá discutirse públicamente en la Revisora, pero ésta sí puede discutir en sesión secreta aquellos asuntos analizados públicamente en la de origen (artículo 145 del Reglamento).

Las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas no se publicarán en el Diario de los Debates.

c. *El Sigilo.* Hay sesiones secretas que presentan la característica especial de "estricta reserva". En este caso el Presidente de la Cámara consultará a sus miembros si debe guardarse sigilo, y si el voto es afirmativo los presentes quedarán obligados a guardarlo (artículo 34 del Reglamento).

Hay asuntos acerca de los cuales es necesario o conveniente guardar secreto absoluto para proteger los intereses del Estado, o bien para evitar indebida preocupación pública. En estos casos pudiera considerarse que se trata de "secreto profesional", y toda vez que los miembros de las Cámaras tienen conocimiento de tales asuntos en razón de la función que desempeñan, les está vedado su divulgación.

E) Una sesión es permanente, por regla general, cuando se labora ininterrumpidamente hasta agotar el asunto a estudio, y se efectúa cuando es urgente el negocio por resolver.

Este tipo de sesiones se celebrarán "por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado" (artículo 28 del Reglamento). Para constituirse la sesión permanente se requiere el voto de la mayoría de los miembros de la Cámara.

Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta de ningún otro asunto que no esté comprendido en el Acuerdo relativo; y si surgiere alguno con el carácter de urgente, el Presidente convocará a sesión extraordinaria si fuere oportuno o consultará el voto de la Cámara respectiva para tratarlo desde luego en la sesión permanente (artículo 42 del Reglamento).

Resueltos el asunto o los asuntos de que se hubiere ocupado la sesión permanente, se leerá, discutirá y aprobará el acta de la misma (artículo 43 del Reglamento).

Podrá darse por terminada la sesión permanente cuando así lo acuerde la Cámara, aun sin resolver el asunto o los asuntos sometidos a dicha sesión (artículo 44 del Reglamento).

Otro tipo de Juntas en el seno del Congreso, cuando aún no se hallan constituidas legalmente las Cámaras, es el de las Preparatorias, que se integran con más de la mitad de los presuntos diputados o senadores que deben reunirse antes de la instalación del Congreso, en el año de renovación del Poder Legislativo, con el objeto de calificar la elección de los miembros de cada una de las Cámaras; y como se indica más adelante, en la última Junta Preparatoria se tomará la protesta a los diputados o senadores. En los períodos siguientes al de la instalación del Congreso, las Juntas Preparatorias tendrán por objeto constituir legítimamente la Cámara para que inicie sus funciones en ese período constitucional.

Tratándose del año de renovación del Congreso, si la primera Junta Preparatoria no se integra por falta de quórum, los asistentes deben constituirse en Junta Previa con objeto de señalar fecha y hora para nueva Junta, a la que se convocará a los ausentes por medio del Diario Oficial (artículos 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o. y 13 del Reglamento).

La actividad del Congreso no se agota en su tarea legislativa, ya que el principio de la División de Poderes en nuestro Derecho Constitucional presenta cierta flexibilidad que permite distinguir los actos de los Poderes desde dos aspectos diversos: formal y material.

Hemos enfocado en este Capítulo las sesiones del Congreso encaminadas a la creación de Leyes —acto formal y materialmente legislativo—, pues la obra de conjunto se intitula "Derecho Legislativo". No dejamos de advertir la trascendencia de otras actividades del Congreso de la Unión, que si bien revisten la forma de un acto legislativo, su contenido es diverso.

Entre estas reuniones de trabajo del Congreso tenemos algunas de contenido eminentemente político, como son las que se refieren a la calificación de elecciones de los miembros de cada Cámara (artículo 6o. constitucional en relación con el 165 y 167 de la Ley Federal Electoral), así como la erección de la Cámara de Diputados en Colegio Electoral para calificar y hacer el cómputo total de votos en las elecciones para Presidente de la República, y declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría (artículo 74, fracción I constitucional, en relación con el 168 de la Ley Federal Electoral). Igualmente puede erigirse en Colegio Electoral la Cámara de Diputados en relación con las elecciones de Ayuntamientos en los Territorios Federales, pudiendo

suspender y sustituir a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar substitutos o juntas municipales (artículo 74, fracción I constitucionales). Esta última facultad, durante los recesos del Congreso, corresponde a la Comisión Permanente (artículo 79, fracción IX constitucionales).

Otro grupo importante de actividades del Organismo Legislativo lo constituyen diversos actos materialmente jurisdiccionales que le son atribuidos por la propia Constitución, cuando por la investidura de los funcionarios públicos fija un procedimiento penal especial para juzgarlos.

Cuando se trata de altos funcionarios que son acusados de cometer un delito del orden común, la Constitución establece como requisito de procedibilidad, el desafuero que debe cumplimentarse previamente por la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, para poder iniciar el procedimiento penal ordinario.

Tratándose de delitos oficiales, el Congreso realiza una verdadera función persecutoria y jurisdiccional; la primera a cargo de la Cámara de Diputados convertida en Jurado de Acusación, y la segunda a cargo de la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia (artículos 108 a 113 de la Constitución en relación con los artículos 1o. a 68 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación).

El Quórum.

Quórum es, en un organismo deliberante, el número de sus miembros cuya presencia es indispensable para que pueda actuar válidamente y para que sus decisiones sean obligatorias.

En relación a las Cámaras del Congreso, la Constitución señala que no podrán abrir sus sesiones ni ejercer sus cargos sin la concurrencia, en la Cámara de Senadores, de las dos terceras partes; y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros (artículo 63 constitucional y 14 del Reglamento); pero los presentes se reunirán el día señalado por la Ley y compelerán a los ausentes para que concurren dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hacen se entenderá que no aceptan su cargo. En este caso se llamará a los Suplentes para que se presenten en un plazo igual; y si tampoco comparecieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Cuando no se hayan resuelto los casos de los Diputados de Partido, la Cámara de Diputados puede iniciar sus sesiones y desarrollar sus trabajos con asistencia de más de la mitad de los Diputados de mayoría. Para esta situación especial, el Reglamento establece un quórum distinto al normal, pero una vez calificados los Diputados de Partido, el quórum para el funcionamiento de la Cámara de Diputados se restablece a la normalidad exigiéndose la presencia de más de la mitad de sus miembros en ejercicio, ya sea de mayoría o de partido (artículo 14 del Reglamento).

Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará de inmediato a los Suplentes para que a la mayor brevedad se presenten a desempeñar sus cargos mientras transcurren los 30 días aludidos.

El Reglamento se refiere también al quórum de las sesiones previas, estableciendo que en el año de renovación del Poder Legislativo, sin necesidad

de citación previa, los presuntos Diputados y Senadores deben reunirse en sus respectivas Cámaras a las 10:00 horas del día 15 de agosto (artículo 3 del Reglamento).

El quórum para estas Juntas Preparatorias será de dos terceras partes de presuntos Senadores y de más de la mitad de lo presuntos Diputados de mayoría (artículo 3 del Reglamento).

Si en la primera Junta Preparatoria no se integra el quórum, los asistentes podrán constituirse en Junta Previa y señalarán día y hora para la nueva Junta, convocando a los que no hubieren asistido, a fin de que lo hagan. Esta citación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Integrado el quórum, los Diputados y Senadores podrán constituirse en Junta Preparatoria, y cada Cámara designará en escrutinio secreto y por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios (artículo 4 del Reglamento).

La finalidad de las Juntas Preparatorias es que los presuntos miembros del Congreso presenten los documentos que los acrediten como tales, que se califiquen y estudien los expedientes electorales y que rindan las protestas de Ley quienes sean reconocidos en sus cargos (artículos 5o. y 8o. del Reglamento).

Quórum excepcional. Un quórum excepcional es el que le fija la Constitución al Congreso —dos terceras partes del total de sus miembros— para actuar válidamente en la designación que debe hacer de Presidente Interino de la República, en caso de falta absoluta del titular del Ejecutivo en los dos primeros años del período constitucional respectivo.

La Falta de Quórum.

Ya se mencionó que las Cámaras no pueden iniciar sus sesiones ni ejercer sus funciones sin el quórum requerido, y que en este caso se procederá a llamar a los suplentes. Los propietarios que no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley (Art. 63 Const.).

Es obligación de los Presidentes de las Cámaras declarar que no hay quórum cuando es notoria su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando el quórum sea reclamado por algún miembro de la Cámara (Art. 21, fr. XV del Regl., 106 y 112 del Regl.).

Los miembros de las Cámaras se considerarán ausentes de una sesión, cuando al pasarse lista para comprobar el quórum no se hallen en el local (Art. 54 del Regl.).

La substitución del Presidente.

A pesar de haber sido electo un ciudadano como Presidente de la República, puede acontecer por múltiples causas que no llegue a ocupar el cargo, o bien que, habiendo tomado posesión del mismo, se ausente, incapacite, fallezca o renuncie.

En la vida Constitucional de México se han seguido hasta el presente tres sistemas para la substitución del titular del Ejecutivo Federal:

- a) El que admite la Vicepresidencia como cargo especial diferente a los demás.
- b) El que otorga como función anexa a determinado cargo substituir al Presidente, sin existir Vicepresidencia.
- c) El adoptado actualmente, que desvincula en absoluto la sucesión presidencial, de cualquier persona que antes de ocurrir la falta del titular esté llamada constitucionalmente a sucederlo. En la Constitución vigente son el Congreso o la Permanente los llamados en todo caso a designar a la persona que deba reemplazar al titular. (5)

Desde la Constitución de 1824 se siguieron los dos primeros sistemas, pero en la práctica se vieron los graves inconvenientes que implican, por lo cual se adoptó el método actual. El Proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y las discusiones en el seno del Congreso Constituyente aluden con claridad meridiana a este problema.

En el Proyecto del señor Carranza hay referencia expresa (pág. 22) en los siguientes términos:

“La Vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar el gobierno de la República.”

“Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esa Institución haya tocado la suerte de que la designación de Vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto, que el Vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.”

“La Vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario del Presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la Ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para substituirlo en el puesto, quedando después en él sin enemigo al frente...”

“La manera de substituir las faltas del Presidente de la República adoptada en el sistema establecido por las reformas de que he hecho referencia, llena, a mi juicio, su objeto de una manera satisfactoria.”

“El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no encontrará ninguno de esos escollos, pues la persona que conforme a él debe suplir las faltas tem-

(5) *Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México 1958, pp. 401 y 405.*

porales o absolutas del Presidente de la República tendrá un origen verdaderamente popular, supuesto que, siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán con el mandato de sus electores el de proveer, llegada la ocasión, el cargo de Presidente de la República.” (6)

La reforma propuesta encontró amplia acogida en el Congreso Constituyente, cuya Comisión respectiva se expresó en términos similares a los del Primer Jefe cuando se refirió en general a las diferencias entre la Constitución de 1857 y la de 1917, el 11 de enero de 1917, analizando con gran amplitud este punto de la manera que aparece textualmente.

“En cuanto al problema de sustitución presidencial en el caso de que falte el Presidente electo, o que por su renuncia, muerte o incapacidad quede vacante la Primera Magistratura, se han ensayado diversos sistemas, que han sido los siguientes:

“1o. El Vicepresidencial, que consiste en elegir, al mismo tiempo que al Presidente, un Vicepresidente que lo sustituya;

“El Vicepresidente, en México, ha sido el ave negra de nuestras instituciones políticas, y una dolorosa experiencia nos acredita, que nuestros Vicepresidentes, salvo acaso la única excepción de Don Valentín Gómez Farías, han sido otro peligro para la estabilidad de las Instituciones o individuos privados de prestigio político y de miras personales propias... Suprimir la Vicepresidencia en México es quitar un peligro y un amago para la paz de la República;

“2o. El sistema de los Secretarios de Estado, que establece una graduación constitucional de estos mismos para que substituyan al Presidente en sus faltas. Esto contiene el vicio de que en caso de ocupar la Presidencia un Ministro el más alto puesto de la República no será el resultado de la elección popular, lo cual contraría al régimen democrático, y

“3o. Se ha experimentado también el que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura cuando falte el titular de ella. Se ha repetido que esto tiene el inconveniente de dar a la Corte un papel político que puede malearla, y que debe quedar fuera de las actividades serenas e imparciales para impartir justicia.

“La sustitución Presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral, participa en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado.

“Por estas razones la Comisión lo acepta y lo propone a la aprobación de este Congreso.” (7)

(6) *Proyecto de Reformas a la Constitución Política presentado por el C. Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. Secretaría del Congreso Constituyente. 1o. de diciembre de 1916, pp. 22 a 24.*

(7) *Diario de los Debates. Tomo II, núm. 51, Querétaro, 11 de enero de 1917, p. 228.*

El texto del artículo 84 de la actual Constitución, referente a la sustitución presidencial, fue aprobado originalmente de la siguiente manera:

“En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; y el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales procurando que la fecha señalada para este caso, coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

“Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismos términos del artículo anterior.

“Cuando la falta del Presidente ocurriese en los dos últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

“El Presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

“El ciudadano que hubiere sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente, para cubrir la cual fue designado.”

Este precepto fue reformado en 1923 y en 1933, quedando como ahora se encuentra. Substancialmente coincide con el artículo original, y sólo cambia en cuanto al lapso, debido a que se amplió de 4 a 6 años el período presidencial, por lo que antes se hablaba de la falta de Presidente en los dos primeros o en los dos últimos años de dicho período, mientras que actualmente se habla de la falta de Presidente en los dos primeros o en los últimos cuatro años del período.

Es preciso distinguir las diversas categorías que puede asumir el Presidente que reemplaza al titular electo en forma directa, en las elecciones ordinarias establecidas por la Constitución. Estas categorías derivan de los distintos procedimientos y épocas de su designación.

1. Presidente Interino, nombrado por el Congreso:
 - a) En caso de falta absoluta del titular ocurrida en los dos primeros años del período respectivo;
 - b) Cuando al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente electo;
 - c) Cuando la elección no esté hecha y declarada el 1o. de diciembre;
 - d) Cuando la falta del titular sea de carácter temporal.

En los tres primeros casos el Presidente Interino no termina el período; sólo actúa con esa investidura entretanto se celebran elecciones convocadas por el Congreso para elegir a quien deba terminarlo. Tales elecciones extraordinarias se sujetarán a la Ley Electoral Federal, según prescripción de la misma (Arts. 3o., 4o. y 5o.).

2. Presidente Substituto. Es designado por el Congreso cuando la falta absoluta del titular ocurre en los cuatro últimos años del período Constitucional, y le corresponde terminarlo.

3. Presidente Provisional. Es nombrado por la Comisión Permanente cuando el Congreso no se encuentre reunido en sesiones ordinarias, en caso de falta absoluta del titular, el cual fungirá entretanto la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al Presidente Interino o Substituto según el caso.

En relación con la falta del titular del Poder Ejecutivo, el Reglamento Interior del Congreso dispone lo siguiente:

“Cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República estando el Congreso en sesiones, las Cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados, a las 9:00 de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado”. (Art. 36 del Regl.)

Esta sesión tiene por objeto que el Congreso se constituya en Colegio Electoral, y a tal sesión deben concurrir cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, para nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a la persona que deba ocupar el cargo de Presidente Interino o Substituto, según el caso. (Arts. 84, 85 y 86 del Regl.)

Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiera verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente de la Cámara de Diputados tiene amplias facultades para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes, a ocurrir a la sesión. (Art. 37 del Regl.)

Como ya se ha dicho, al reunirse el Congreso en sesiones extraordinarias sólo se ocupará del objeto señalado en la convocatoria. En este caso sólo podrá referirse al nombramiento del Presidente Interino o al Substituto. (Art. 40 del Regl.)

La asistencia de los Secretarios del Despacho ante las Cámaras.

La situación Constitucional de los Secretarios de Estado, Ministros o Secretarios del Despacho, según nuestra terminología Constitucional, permite establecer una de las diferencias básicas entre el Sistema Parlamentario y el Presidencial.

Nuestra Carta fundamental los instituye en uno de sus preceptos (90) al disponer expresamente:

“Para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

La ordenanza a que alude el artículo anterior y que regula el número y atribuciones de cada Secretaría, es la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

Los Secretarios del Despacho son los colaboradores inmediatos del C. Presidente de la República, quienes pueden ser nombrados y removidos libremente por él, de lo cual resulta que, en principio, los actos de los Secretarios son actos del Jefe de Gobierno, ya que actúan en representación de éste.

En nuestro sistema, el Presidente de la República es responsable constitucional y políticamente de los actos de sus Secretarios, y en ningún momento esa responsabilidad constitucional o política del Presidente pasa a los Secretarios del Despacho, ya que el titular del Ejecutivo es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, o sea Jefe de la Administración Pública Federal, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerarquía necesarios para mantener la unidad en la administración. (8)

Hay ciertas relaciones entre las Secretarías de Estado y el Congreso, establecidas en el artículo 93 Constitucional, el cual reglamenta dos situaciones:

I. Deben dar cuenta al Congreso, tan pronto se haya abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Este informe implica un cierto principio de responsabilidad política para los Secretarios, aun cuando no exista en nuestro medio el "voto de censura" para ellos, pues en última instancia constituiría una censura a la política presidencial.

II. Cualquiera de las Cámaras puede citar a los Secretarios para que informen, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

Esta facultad de las Cámaras se explica en razón de que, teniendo a su cargo la formación de las Leyes, es preciso que estén suficientemente informadas de la materia de las mismas, para estar en aptitud de discutir la conveniencia o inconveniencia de la aprobación de un proyecto; o bien, cuando las Cámaras estudien negocios específicos de alguna Secretaría, puesto que son sus titulares las personas más idóneas para informar con precisión sobre el ramo a su cargo.

Estas obligaciones de los Secretarios del Despacho, en relación con las Cámaras, han sido consideradas —aun con sus diferencias— como uno de los matices parlamentarios de nuestro sistema.

En consonancia con las disposiciones constitucionales, el Reglamento del Congreso indica que los Secretarios del Despacho asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República, o llamados por acuerdo de la Cámara. De igual manera podrán hacerlo libremente, cuando deseen tomar parte en el debate al discutirse algún asunto relativo a su Secretaría. (Art. 53 del Regl.)

Cuando un Secretario del Despacho sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, acudirá primero a la que sea más necesario o conveniente, y después a la otra, según acuerdo del Presidente de la República. (Art. 54 del Regl.)

(8) *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 1963, pp. 178 stes.*

Cuando tengan que asistir a las Cámaras los Secretarios del Despacho, pueden pedir el expediente relativo para informarse; pero la discusión se realizará el día prefijado, para lo cual las Secretarías de las Cámaras harán saber oportunamente a dichos funcionarios los días en que se abordarán los asuntos materia de su competencia. (Arts. 126 y 127 del Regl.)

Antes de iniciarse la discusión de un proyecto, los Secretarios de Estado pueden informar a la Cámara aquello que estimen conveniente sobre el tema por tratar, debiendo fundamentar la opinión que sostengan. (Art. 128 del Regl.)

En el uso de la palabra para la discusión se observará el orden siguiente: en primer lugar, quien haya hecho la moción respectiva; después, el Secretario de Estado a efecto de que conteste o informe sobre el asunto a debate; y posteriormente, quienes lo soliciten. (Art. 129 del Regl.)

Si durante la discusión el Secretario o Secretarios presentes fuesen interrogados, podrán contestar entre los debates los interrogatorios de que sean objeto. Si alguno de los Diputados o Senadores inscritos en pro, cede su turno al Secretario de Estado, se concederá a éste el uso de la palabra sin perjuicio de que durante la discusión se le permita hablar sobre los puntos tratados durante el debate. (Art. 130 del Regl.)

Los Secretarios no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones (Art. 131 del Regl.). Esto se debe a que su misión, de acuerdo a la Constitución, es solamente informante; en consecuencia cualquier iniciativa o indicación del Ejecutivo deben dirigirse a la Cámara respectiva por medio de oficio. (Art. 131 del Regl.)

Los Secretarios de Estado deberán retirarse del recinto oficial mientras se desarrolla la votación (Art. 164 del Regl.). Esta medida evita la suspicacia que en algunos podría despertar su presencia, como una forma de sutil presión en cuanto al resultado de la votación.

Dada la alta investidura de los Secretarios de Estado, el capítulo relativo al ceremonial del Congreso estatuye que cuando concurren a las sesiones, se les dará asiento en las primeras curules situadas alrededor de las tribunas, como una especial demostración de cortesía. (Art. 197 del Regl.) Esta ubicación se refiere al caso de asistencia espontánea, no así cuando son llamados por las Cámaras, pues en este caso, o se sitúan a la izquierda del Presidente de la Cámara respectiva, o pasan a Tribuna.

Obligatoriedad de asistencia a las sesiones.

Teniendo los miembros del Congreso una muy distinguida representación de carácter popular o estatal, constituye para ellos una obligación estar presentes en todas las sesiones que se celebren, desde el principio hasta el fin, pues deben participar activamente en el planteamiento y solución de los negocios que se traten. (Art. 45 del Regl.)

Tal obligatoriedad deriva del carácter representativo de estos funcionarios, pues mal se puede representar cuando no se asiste a las discusiones parlamentarias.

Ya fue dicho que se considerará como no presente en la Cámara al integrante de la misma que falte al pasarse lista. Asimismo se tendrá por ausente al miembro de la Cámara que no se halle en el recinto al efectuarse una votación nominal y en caso de pasársele lista para comprobar el quórum. (Art. 45 del Regl.)

La permanencia en el recinto de las Cámaras es obligatoria mientras se realice la votación.

Existen otras disposiciones complementarias de las anteriores, como son la obligación de Diputados y Senadores de dar aviso al Presidente de su Cámara, por medio de oficio o de palabra, cuando no puedan asistir o continuar en las sesiones. Si la ausencia fuese mayor de tres días se requiere de la Cámara la licencia respectiva, la cual sólo podrá concederse por causas graves y sólo hasta la cuarta parte de la totalidad de los miembros. (Arts. 47 y 48 del Regl.) No podrán concederse licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada. (Art. 49 del Regl.)

La sanción por falta de asistencia a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, es la publicación del nombre del faltista en el "Diario Oficial", la cual continuará mientras dure la falta. (Art. 50 del Regl.)

Por otra parte, según dispone la Constitución, se entiende que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, por lo que deben ser llamados desde luego los Suplentes. Asimismo incurren en responsabilidad los Diputados o Senadores que no asistan a desempeñar su cargo en los primeros 30 días de la instalación del Congreso. Los partidos políticos que acuerden que sus miembros electos, Diputados o Senadores, no se presenten a desempeñar sus funciones, incurren igualmente en responsabilidad. (Art. 63 Const.)

Prohibición de suspender las sesiones por más de tres días.

Estando depositado el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, órgano constitucional unitario integrado a su vez por las dos Cámaras, es preciso el funcionamiento conjunto de ellas, por lo que la Constitución dispone que ninguna de las dos Cámaras puede suspender sus labores por más de tres días sin consentimiento de la otra. (Art. 68 Const. *in fine*) Esta prohibición constitucional se halla reproducida en el Reglamento del Congreso. (Art. 27 del Regl.)

El Orden del Día.

El Orden del Día es el programa de asuntos que se tratarán en una sesión, conforme a el orden que establece el Art. 30 del Reglamento, a fin de encauzar debidamente el desarrollo de la misma.

Los Presidentes de las Cámaras por conducto de los Secretarios tienen la obligación de anunciar, al inicio de las sesiones, los asuntos que vayan a tratarse, o sea, dar a conocer el Orden del Día bajo el cual habrá de llevarse

la sesión, y antes de terminar ésta deberá darse a conocer, igualmente, el Orden del Día de la próxima, requisito sin el cual no podrá levantarse la sesión, salvo graves desórdenes en la Cámara. (Arts. 21, fr. XI y 109 del Regl.)

Debido a la innegable trascendencia de la función encomendada a las Cámaras del Congreso de la Unión, tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso detallan en su articulado la dinámica de las sesiones, tal como se ha analizado en el presente capítulo.