

# Un Nuevo Reglamento para el Congreso.

## Juan Carlos Cervantes Gómez

*Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.*

A lo largo de la historia del parlamentarismo mexicano, los cuerpos normativos que regularon los procedimientos, estructura y funcionamiento de los órganos legislativos fueron distintos Reglamentos Parlamentarios, muy semejantes entre sí, en los que se observa la misma estructura básica y textos similares en varios Artículos. Fue hasta la modificación constitucional de 1977 que se suprimió la facultad del Congreso de formar su Reglamento Interior, y se le facultó para expedir una ley que regulara su estructura y funcionamiento internos. Con base en la nueva facultad se expidió la Ley Orgánica del Congreso de 1979, cuyo texto constituyó una revolución normativa en materia parlamentaria y en el cual, por primera vez, se previeron regulaciones independientes para cada Cámara; sin embargo, sólo en materia orgánica, dejando pendiente la reformulación de las reglas que regularan los debates y la operación de los órganos funcionales.

Actualmente, derivado de la nueva conformación de las Cámaras en el que la pluralidad es la regla general para su integración, es urgente una nueva reglamentación de los procedimientos que llevan a cabo a fin de eficientar sus trabajos. Es por esta razón, que resulta necesario analizar la regulación interior del Congreso tomando en cuenta sus antecedentes, evolución y perspectiva.

### **Qué es un Reglamento Parlamentario.**

Para iniciar el análisis de la regulación interior del Congreso, es necesario definir previamente qué es un Reglamento Parlamentario. Fernando Santaolalla señala que «...los reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos.»<sup>76</sup> Por su parte, Ángel Garrorena Morales comenta que es «aquél conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución

<sup>76</sup> Santaolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Editorial Calpe. Madrid. Pág. 43.

que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento.»<sup>77</sup> Las anteriores definiciones se fundan en la autonomía del órgano parlamentario para expedir su reglamentación; sin embargo, de acuerdo con el último autor, existen dos criterios con respecto a su alcance, el primero considera que el Reglamento es Derecho propio o autoestatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos; por otra parte, el segundo señala que el Reglamento es Derecho derivado de la Constitución y, por consiguiente, subordinado a ella y penetrado por otras normas. En lo particular coincidimos con el primero, ya que tomando en cuenta la naturaleza de los órganos legislativos, se puede afirmar que el órgano legislativo es completamente autónomo, por lo que ningún otro órgano puede incidir en la conformación de sus ordenamientos internos. Al respecto, Rainer Arnold señala que «...el parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el Parlamento.»<sup>78</sup> Con respecto a la autonomía del Parlamento para organizarse, agrega que la Constitución confirma este poder sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano, ya que: «El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos.»<sup>79</sup>

### **La Facultad de los Órganos Legislativos para Autorregularse.**

Como ya ha sido expuesto, los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores, la cual tiene sus orígenes en el acta de derechos (*Bill of Rights*) de 1689, que establece que: «la libertad de debatir o de procedimiento parlamentario no puede ser juzgada ni revisada en ninguna corte fuera del parlamento.»<sup>80</sup> Apoyado en este principio, el Parlamento Británico desarrolló un derecho propio de cuya aplicación sólo las Cámaras podrían conocer.

Las teorías de la independencia parlamentaria que consideran al Parlamento como órgano Constitucional del Estado, sostienen la total y absoluta independencia y autonomía de la organización interna del

<sup>77</sup> *Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV*. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel, Garrarena Morales. Editorial Civitas. España 1995. Pág. 5736

<sup>78</sup> Rainer, Arnold. *Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el derecho alemán*. Parlamento de Cantabria. Santander. 2000. Pág. 39.

<sup>79</sup> *Ibidem*. Pág. 38.

<sup>80</sup> *Bill of Rights de 1689. The Avalon Project at Yale Law School. En [www.yale.edu/lawweb/avalon/](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/)*

Parlamento, iniciando con la teoría clásica de los *interna corporis acta*, en el marco de las construcciones dogmáticas más acabadas para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.<sup>81</sup> La teoría de los *interna corporis acta* que aparece a mediados del siglo XIX, se origina en el concepto de *interna proceedins*. Los *interna proceedins* en el sistema inglés constituían privilegios parlamentarios tendientes a asegurar el correcto ejercicio en sus principales funciones legislativas y de control político.

De la teoría de los *interna corporis acta* deriva la doctrina de los *interna corporis norma* a que alude Fernando Santaolalla, que señala que: «...los reglamentos parlamentarios constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales [...] Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.»<sup>82</sup>

De acuerdo con Karl Loewenstein, la autonomía funcional consiste en que la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea, sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales. «La autonomía funcional se concreta en el principio de *self-government* (autogobierno) interno: el parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas. Estas reglas y las técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el llamado reglamento parlamentario.»<sup>83</sup>

En nuestro país, la autonomía para expedir el Reglamento Interno de los órganos encargados de ejercer la función legislativa fue reconocida desde la Constitución de Cádiz, que señalaba en su Artículo 127 que: «En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interior, se observará el reglamento que se forme, por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.» Este texto influyó en la redacción del Artículo 34 de la Constitución de 1824, en el que se señalaba que: «Cada Cámara en sus juntas preparatorias y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas Cámaras

<sup>81</sup> Manzella, Andrea. *El Parlamento*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura. 1987. Pág. 228. Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados LVI Legislatura 1996. Pág. 80.

<sup>82</sup> Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Págs. 40 y 41.

<sup>83</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, 1983. Pág. 242

lo estimaren conveniente.» Posteriormente, en la Constitución de 1857, el Artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso: «Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.» Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del Artículo 73 de la Constitución de 1917.

Con la reforma de 1977 se suprimió esta fracción y se adicionó un segundo párrafo al Artículo 70, para que el ordenamiento que regulaba al Congreso pasara de ser un Reglamento a una Ley. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, se encuentran los argumentos que originaron esta modificación, que a la letra señala que «...la costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica»;<sup>84</sup> no obstante la intención de dotar al Congreso de un ordenamiento de la máxima jerarquía en nuestro sistema jurídico, con la modificación se desnaturalizó su norma básica, ya que como lo hemos señalado, los Reglamentos Parlamentarios que regulan las cuestiones internas de los órganos legislativos son formados autónomamente, sin la intervención de alguno de los otros órganos del Estado; las leyes, por su parte, requieren para su formación, de acuerdo con el Artículo 72, la intervención del órgano Ejecutivo. Por lo que, con el fin de preservar la facultad de autorregulación del Órgano Legislativo en la reforma, también se previó una excepción en el caso de la ley que regularía la organización y funcionamiento del Congreso, al disponer que no requeriría de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia ni podría ser vetada, lo cual altera el procedimiento que la doctrina señala para la formación de leyes, y permite afirmar que la Ley Orgánica del Congreso materialmente no es una ley, pero sin embargo se forma autónomamente.

### **Antecedentes del Reglamento del Congreso Mexicano.**

El Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene su antecedente más remoto en el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813,<sup>85</sup> -ya que fue el primer Parlamento en que

<sup>84</sup> Argumentación para justificar las modificaciones y adiciones al Artículo 70, así como la supresión de la fracción XXIII del Artículo 73. Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.

<sup>85</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCIII del 4 de septiembre, 1813. En *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. Serie I, Tomo I, Volumen I. México. 1997. Pág. 521.

En relación con las Cortes, Nettie Lee Benson señala que originalmente «...sólo eran un instrumento que el rey aprovechaba para oponer uno o dos grupos a un tercero que luchaba por conquistar el poder.»<sup>86</sup> La autora agrega que posteriormente las Cortes se adjudicaron el derecho de redactar y promulgar la Constitución de España y de sus dominios. Con este objeto sesionaron desde el 24 de septiembre de 1810 hasta el 20 de septiembre de 1813.

Después de estas sesiones extraordinarias vinieron las ordinarias - igualmente liberales y revolucionarias- celebradas del 1° de octubre de 1813 al 19 de febrero de 1814, y del 1° de marzo de 1814 al 10 de mayo de 1814. «Estas legislaturas trabajaron intensamente; las sesiones eran diarias y a menudo se citaba a sesiones nocturnas especiales. Este ritmo de trabajo se mantuvo hasta que, por decreto real del 10 de mayo de 1814, se abolieron las Cortes y se abrogaron la Constitución y las nuevas leyes.»<sup>87</sup>

Las Cortes fueron convocadas nuevamente a principios de 1820 y hasta 1822, época en que se consumó la independencia nacional, con lo cual se crearon órganos legislativos propios y se expidió su reglamentación. El primero de ellos fue la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada el 28 de septiembre de 1821, la cual se dio su propio Reglamento para su Gobierno Interior,<sup>88</sup> que estuvo influenciado por el texto de Cádiz. La encomienda de la Junta era resolver los asuntos públicos inaplazables y organizar el primer Congreso, razón por la cual fue el primer órgano en expedir reglas para la operación del Congreso, lo cual se observa en el Artículo 20 del Decreto de Convocatoria que estableció previsiones para la conformación de sus salas;<sup>89</sup> asimismo, expidió un decreto para establecer medidas para abrir el Congreso el día 23 de septiembre.<sup>90</sup>

Instalado el Congreso en 1822, expidió distintos decretos para regular parte de su funcionamiento, como el caso del ceremonial para recibir a la regencia<sup>91</sup> y el decreto para la asignación de dietas a los diputados;<sup>92</sup> asimismo, se expidieron los siguientes Reglamentos:

<sup>86</sup> Lee Benson, Nettie. *México y las Cortes Españolas. 1810-1822. Ocho Ensayos*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, LII Legislatura. 1985. Págs. 9-10.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 1821. En *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Pág. 546.

<sup>89</sup> Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria a Cortes. Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

<sup>90</sup> Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 19 de febrero de 1822. Sobre medidas para abrir el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.

<sup>91</sup> Decreto del Congreso Constituyente de 1822 del 24 de febrero de 1822, que determinaba el ceremonial para el recibimiento de la regencia en el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.

<sup>92</sup> Decreto del Congreso Constituyente de 1822 del 15 de abril de 1822. Decreto para determinar la asignación de dietas a los diputados y medidas para que se les paguen. Decretos de 1821 a 1824.

- Reglamento para la impresión de las actas y dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso Mexicano.<sup>93</sup>
- Reglamento para el Gobierno Interior de su Secretaría.<sup>94</sup>
- Reglamento para la redacción del Periódico del Congreso.<sup>95</sup>

Como consecuencia de los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el Congreso, este último fue disuelto el 31 de octubre de 1822, y el 2 de noviembre de 1822 fue instalada la Junta Nacional Instituyente que expidió su Reglamento para el Gobierno Interior el 21 de enero de 1823.<sup>96</sup> Sin embargo, éste tuvo una breve aplicación en virtud de que el Congreso Constituyente fue restablecido el 29 de marzo de 1823 y, posteriormente, expidió su Reglamento Interior el 25 de abril de 1823.<sup>97</sup>

Una vez promulgada la primera Constitución el 4 de octubre de 1824, el Congreso expidió distintos decretos para reglamentar su funcionamiento,<sup>98</sup> así como el Reglamento para el Gobierno Interino de las Secretarías de las Cámaras del 4 de diciembre de 1824.<sup>99</sup> Finalmente, se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General el 23 de diciembre de 1824, que fue el primero en el que se previó la estructura bicameral del Congreso.<sup>100</sup>

Con la Constitución de 1857 se le dio una nueva estructura al Congreso reduciéndolo a una sola Cámara, lo que hizo necesaria una nueva reglamentación acorde con sus nuevas facultades, por lo que el 4 de diciembre de 1857 se expidió un nuevo Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 1897 se promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos durante la dictadura del General Díaz.

Finalmente, en marzo de 1934, se expidió el Reglamento para el

<sup>93</sup> Expedido mediante decreto del 16 de abril de 1822. *Decretos de 1821 a 1824.*

<sup>94</sup> Expedido mediante decreto del 24 de mayo de 1822. *Decretos de 1821 a 1824.*

<sup>95</sup> Expedido por decreto del 17 de septiembre de 1822. *Decretos de 1821 a 1824.*

<sup>96</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente. Decreto 25 de la Junta del 21 de enero de 1823. *Decretos de 1821 a 1824.*

<sup>97</sup> Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823. *Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 327.*

<sup>98</sup> Decreto Para la Ceremonia Para la Solemnidad del Juramento del Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 8 de octubre de 1824. Decreto Sobre las Excusas de los Diputados y Senadores Para Servir Estos Encargos. 9 de noviembre de 1824. *Decretos de 1821 a 1824.*

<sup>99</sup> Reglamento para el Gobierno Interino de las Secretarías de las Cámaras. Diciembre de 1824. *Decretos de 1821 a 1824.*

<sup>100</sup> *Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 448.*

Gobierno Interior del Congreso General de los Estrados Unidos Mexicanos, el cual fue objeto de diversas reformas<sup>101</sup> y sigue vigente, no obstante que fue derogado parcialmente por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979.<sup>102</sup>

Como puede observarse, las normas que rigen el debate y la mayoría de los procedimientos están vigentes en forma temporal desde hace más de 25 años, lo cual ha originado una serie de distorsiones, como es el caso de modificar el Reglamento mediante los llamados acuerdos parlamentarios que en ocasiones han servido para regular algunas situaciones no previstas, pero que en otras han modificado radicalmente lo dispuesto por el Reglamento, o aplicar reglas y procesos que ya no responden a las necesidades de un Congreso que actúa con mayor autonomía y con un alto grado de pluralidad en su conformación. Es por ésta y otras razones que resulta urgente la creación de nuevas reglas que regulen la actividad de las Cámaras.

### **La Urgente Necesidad de un Nuevo Reglamento para el Congreso.**

Desde la Constitución de 1917 se planteó un Ejecutivo fuerte con preeminencia sobre los otros dos órganos del Estado. No obstante, en la época postrevolucionaria, concretamente en los años sesenta, esta tendencia comenzó a revertirse mediante el proceso de Reforma del Estado, el cual tiene entre sus objetivos fundamentales lograr el equilibrio real entre poderes.

En el marco de este proceso, se requiere de un gran número de adecuaciones al marco normativo del Poder Legislativo, en virtud de las considerables desventajas con las que opera. En este proceso se ha dado prioridad a fortalecer las reglas de conformación y su parte organizacional, dejando de lado la creación de reglas de operación que garanticen el adecuado desempeño de las Cámaras, y contribuyan a la realización eficiente del quehacer legislativo, las cuales son determinantes en la modernización del Congreso.

Como ya se ha mencionado, la parte orgánica del Reglamento Interior ya fue derogada, por lo que sólo la parte que rige el procedimiento legislativo y los trabajos del Pleno en general se sigue aplicando; sin embargo, éstas ya no responden a la nueva realidad política del país y a la actual conformación de las Cámaras, además de que no existe regulación para

<sup>101</sup> Reformado el 21 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937 (sin embargo, esta reforma fue derogada por decreto del día 1 de noviembre de 1937), el 27 de enero de 1940, el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero de 1975, el 11 de diciembre de 1975, y el 27 de noviembre de 1981.

<sup>102</sup> El Artículo 2º transitorio de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979, preveía que mientras se expedían las disposiciones reglamentarias de esta Ley y el Reglamento Interior y de Debates, serían aplicables en lo que no se opusieran a la Ley las disposiciones del Reglamento de 1934.

normar el trabajo en Comisiones, lo cual constituye una seria deficiencia.

Debemos tener en cuenta que el texto del Reglamento vigente es básicamente el mismo que el del Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813, lo cual muestra lo anacrónico de este ordenamiento fundamental para el trabajo del Congreso.

Es de suma importancia que el Reglamento que actualmente rige el desarrollo de las sesiones y de todas las actividades del Pleno sea reformado, en virtud de que con los cambios en la integración de las Cámaras y las nuevas circunstancias políticas y sociales, éstas se han convertido en asambleas plurales e independientes en las que los debates pueden tornarse controvertidos, ásperos e intensos y, por tanto, difíciles de dirigir.

Asimismo, que el Reglamento Interior no cuente con mecanismos para evitar o, en su caso, corregir eventuales discrepancias que se presenten en los debates, puede traer como consecuencia la parálisis de la asamblea, debido a que fue concebido para un Congreso que funcionaba con mayoría absoluta, por lo que no se previeron reglas que garantizaran que los trabajos se realizaran en forma expedita, ágil y cordial.

Algunos de los aspectos que consideramos que el nuevo Reglamento reglamento del Congreso debe contener para facilitar el desarrollo de los trabajos de las Cámaras, son:

- Nuevas reglas para las intervenciones.

Se deben establecer nuevos criterios que regulen el derecho al uso de la palabra, tomando en consideración la importancia del asunto de que se trate. No puede dársele el mismo tiempo a un orador para debatir sobre una reforma constitucional, que para presentar una propuesta de punto de acuerdo, razón por la que se deben prever diferentes límites en el tiempo del uso de la palabra.

- Quórum de asistencia.

Uno de los requisitos más controvertidos para sesionar actualmente es el quórum, en razón de que en ocasiones los salones de sesiones lucen



vacíos situación que ha contribuido a que la opinión pública se forme una mala imagen de los senadores y diputados, lo que propicia que se solicite reiteradamente su verificación durante las sesiones<sup>103</sup> y con ello se genere un retraso considerable en el desarrollo de los trabajos del Pleno. No obstante, se debe tomar en cuenta que la mayoría de los legisladores se encuentran en otras reuniones dentro de los edificios de las Cámaras, atendiendo reuniones de trabajo de las Comisiones a que pertenecen.

Por lo anterior, es necesario considerar la conveniencia de eliminar, o bien flexibilizar, la regla que exige el quórum para que una sesión pueda desarrollarse, manteniendo la exigencia de éste sólo como requisito para iniciarla y para llevar a cabo una votación. Por otra parte, es necesario establecer que excepcionalmente las convocatorias a reuniones de Comisiones coincidan con las sesiones del Pleno.

- Registros de asistencia.

Es necesario que se incorporen nuevas reglas que garanticen la asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las reuniones de Comisión, en virtud de que además de que las inasistencias pueden ocasionar que no se lleve a cabo alguna sesión o reunión de Comisión, constituyen una de las principales causas de desaprobación ante la opinión pública. Este problema se ha resuelto mediante acuerdos parlamentarios; no obstante, es evidente que es materia del Reglamento.

- Establecer normas que regulen el trabajo y los debates en Comisiones.

En virtud de que las Comisiones son grupos de trabajo que requieren de condiciones específicas para sus reuniones, se deben establecer reglas diferenciadas de las del Pleno, pues es en estos grupos de trabajo donde se debate con mayor intensidad.

- Crear disposiciones para regular el trabajo de las Comisiones unidas.

Actualmente no se prevén reglas para normar el trabajo en Comisiones unidas, lo que ha traído consecuencias negativas cuando se discute algún dictamen controvertido en estas circunstancias, en virtud de que:

- No se especifica qué Comisión debe desarrollar el dictamen;

<sup>103</sup> El Artículo 112 del Reglamento Interior del Congreso General establece que por acuerdo del Presidente o a petición de un miembro de la Asamblea se puede verificar el quórum.

- Si se deben reunir conjuntamente las Comisiones para dictaminar, y
- Si debe ser sucesivamente.

En resumen, cuando el trámite es conjunto, se torna sumamente difícil, en virtud de la ausencia de reglas.

- Nuevas reglas para la dictaminación de iniciativas.

Es necesario establecer nuevos plazos para dictaminar, ya que actualmente el Reglamento prevé que las Comisiones deben presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, lo cual materialmente resulta imposible, ya que una Comisión no puede en ese lapso realizar adecuadamente todos los análisis y consultas que se requieren para aprobar o rechazar la mayoría de los dictámenes que le son turnados. Es por esta razón que resulta necesario incrementar este término; no obstante, esto por sí sólo no puede ser la solución absoluta, en virtud que muchas veces los dictámenes requieren análisis sumamente técnicos que las estructuras de las Comisiones no pueden realizar.

- Un régimen disciplinario.

Se deben crear mejores instrumentos para que el Presidente de la Mesa Directiva pueda garantizar el orden en la sesión y con esto su adecuado desarrollo. Las Cámaras requieren un régimen de disciplina que les permita corregir las anomalías que eventualmente se les presentan en el desarrollo de sus trabajos, a fin de que éstas no demoren en exceso los procedimientos que se requieren llevar a cabo para decidir sobre los asuntos que se les plantean.

No obstante la urgencia de renovar las reglas que rigen los procedimientos del Congreso, el proyecto enfrenta distintos problemas, como la fundamentación para llevarlo a cabo y el debate sobre la conveniencia de reglamentar en forma independiente a cada Cámara, las cuales abordaremos a continuación.

### **Fundamento para que el Congreso Expida su Reglamento.**

La derogación de la fracción XXIII del Artículo 73 constitucional que

facultaba al Congreso para formar su Reglamento Interior, puede constituir un impedimento para que éste expida un Reglamento que regule los debates y demás procedimientos internos; sin embargo, debe tomarse en cuenta que dos Artículos de la Constitución prevén que se desahoguen trámites conforme a este ordenamiento; es el caso del segundo párrafo del Artículo 71 de la Constitución, que establece que las iniciativas presentadas por los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Asimismo, el primer párrafo del Artículo 72 prescribe que: «Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.» De acuerdo con los preceptos señalados, el Congreso cuenta con la facultad para expedir su Reglamento de Debates.

Sobre este tema, Fernando Santaolalla señala que: «Los Reglamentos parlamentarios traen causa de la Constitución. Están ordenados directamente a la norma fundamental, y ello aunque ésta no contase con una previsión expresa al respecto, como actualmente ocurre (Art. 72.1 de la Constitución Española).»<sup>104</sup>

La autonomía funcional del Parlamento a que hemos aludido, que fue recogida en el texto del Artículo 70 constitucional, el cual expresa en forma evidente la facultad que tiene el Congreso de regular lo relativo a su estructura y funcionamiento internos sin ingerencia de ninguno de los otros dos órganos en que se divide el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, permite concluir que en lo relativo a su estructura y funcionamiento internos el Congreso Mexicano es tan soberano como lo es cualquier otro Parlamento, por lo que tiene implícitas las facultades para expedir la regulación de su funcionamiento interno.

Debe tomarse en consideración que la reforma constitucional de 1977 determinó que la Ley regulará no sólo la organización del Congreso, sino también su funcionamiento; sin embargo, en 1979, sólo se expidió una ley que regulaba la organización interna de las Cámaras, algunos procedimientos para su instalación y una regulación para la Comisión Permanente, por lo que es posible que la Ley Orgánica del Congreso regule también la materia procedimental y no un Reglamento independiente de ésta.

<sup>104</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 36.

## La Formación de Reglamentos Independientes para Cada Cámara.

Otro de los problemas que han enfrentado las distintas propuestas para modernizar la reglamentación interna, es el debate sobre la posibilidad de expedir Reglamentos para cada Cámara en lo individual, lo cual naturalmente favorecería la adecuada operación de las Cámaras, pero que sin embargo no cuenta con fundamento constitucional expreso.

Debe señalarse que gran parte de los Parlamentos del mundo con sistema bicameral cuenta con regulaciones separadas para sus Cámaras; éste es el caso del Congreso de los Diputados de España que tiene su propio Reglamento, distinto al Reglamento de la Cámara de Senadores y al Reglamento de las Cortes Generales. En el caso de Latinoamérica, los países con sistema bicameral cuentan en su mayoría con un Reglamento para cada Cámara, tal es el caso de Chile, Costa Rica, además de Argentina y los Estados Unidos que tienen, al igual que México, regímenes federales. Por otra parte, en Europa encontramos esta característica en Italia, Irlanda, Francia, Bélgica, Rumania y la Federación Rusa.

En los sistemas bicamerales, cada Cámara aprueba autónomamente su propio Reglamento. No existe subordinación ni dependencia entre los correspondientes a los dos brazos en que se divide el Poder Legislativo.<sup>105</sup> No obstante, como ya se ha señalado, nuestra Constitución no faculta explícitamente a las Cámaras para regularse independientemente.

Sin embargo, desde 1979, en la Ley Orgánica del Congreso<sup>106</sup> se estableció que cada Cámara formara su propio Reglamento -sin preverlo en la Constitución, lo cual nunca se llevó a cabo y, posteriormente, en 1999, con nueva Ley Orgánica se suprimieron estas disposiciones. Más tarde, con la reforma al Artículo 3º de la Ley Orgánica del 30 de diciembre de 2004, se introdujo nuevamente una disposición que faculta a las Cámaras para expedir sin la intervención de la otra su Reglamento. No obstante esta última modificación, continúa hasta la fecha el debate sobre la posibilidad de que esto se dé sin que medie una reforma constitucional que haga explícita esta facultad que, desde luego, sería la solución ideal en virtud de que no dejaría lugar a interpretación alguna, pero que en este momento a nivel político resulta sumamente complicada.

Es evidente el reconocimiento que nuestro Derecho Parlamentario

<sup>105</sup> Santaolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Pág. 36.

<sup>106</sup> Artículos 66 y 106 de la Ley Orgánica del Congreso General del 25 de mayo de 1979

ha hecho de la necesidad de regular independientemente a cada asamblea, en virtud de que desde la aprobación de la primera Ley Orgánica del Congreso se establecieron títulos separados para la Cámara de Diputados y el Senado. Una simple comparación de las disposiciones contenidas en ambos títulos demuestra la similitud de algunas de las disposiciones que resultan equivalentes en ambas Cámaras, pero también se establecen las profundas diferencias en sus estructuras, organización y funcionamiento derivadas fundamentalmente de las facultades exclusivas de cada una que determinan la necesidad de Reglamentos de Debates independientes.

Por lo anterior, resulta conveniente analizar los argumentos en pro y en contra de la expedición de un Reglamento para cada Cámara.

Al presentar diferentes iniciativas sobre el marco normativo del Congreso, sus autores han coincidido en que para resolver la problemática de su funcionamiento interno, es necesario renovar la reglamentación vigente y que cada Cámara cuente con su propio ordenamiento.<sup>107</sup>

Los argumentos en pro de expedir un Reglamento de Debates se apoyan fundamentalmente en la conveniencia de que cada Cámara cuente con su propio Reglamento, ya que sería sumamente positivo en virtud de que contribuiría a:

- Eficientar su operación, ya que se podría formar una normatividad específica, adecuada a sus necesidades. (Se debe considerar que se trata de asambleas diferentes, tanto en su número de integrantes, como en el número de partidos políticos representados).
- Regular eficientemente las facultades exclusivas que la Constitución establece en los Artículos 74, 75 y 76, que requieren de procedimientos específicos acordes con los distintos tipos de debates que se deben llevar a cabo.
- Flexibilizar el mecanismo para reformar este ordenamiento, toda vez que debe considerarse que los Reglamentos Parlamentarios son

<sup>107</sup> *Iniciativa de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, presentada por el Dip. Augusto Gómez Villanueva, Gaceta Parlamentaria del 4 de octubre de 2002.*

*Iniciativa de los senadores Lydia Madero García, Mariano González Zarur, Raymundo Cárdenas Hernández y Gerardo Buganza Salmerón, que contiene proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores. Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre, 2001.*

*Iniciativa del Sen. César Jáuregui Robles, la que contiene proyecto de Reglamento del Senado de la República. Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre, 2001.*

*Iniciativa que expide el Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Dip. Hugo Rodríguez Díaz. Gaceta Parlamentaria del 27 de abril, 2004.*

sumamente dinámicos debido a las modificaciones que se requieran Legislatura con Legislatura –en virtud de los cambios en la correlación entre las fuerzas políticas que conforman las Cámaras–, por lo que es conveniente llevarlos a cabo sin la intervención de la otra Cámara.

- Crear disposiciones desarrolladas a partir de las prácticas parlamentarias propias de cada Cámara.
- Dotar de mayor jerarquía a las normas previstas en los distintos acuerdos parlamentarios que aprueba cada Cámara en lo individual.

Existen argumentos que aseguran que las Cámaras pueden expedir su propio Reglamento con fundamento en el Artículo 77 de la Constitución, los cuales consisten en afirmar que:

- Con fundamento en la fracción I del citado Artículo, las Cámaras pueden dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interno. Sin embargo, un Reglamento está muy lejos de ser considerado una resolución económica interna, toda vez que de acuerdo con los antecedentes constitucionales de este Artículo que datan de 1836 en la tercera de las leyes constitucionales, estas cuestiones son únicamente administrativas y económicas (arreglo del local de las sesiones y oficinas, número de empleados y su dotación o salario).
- Con fundamento en la fracción III, cada Cámara puede, sin intervención de la otra, nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma, lo cual carece de sustento, en virtud de que semánticamente el texto de esta fracción se refiere al Reglamento de la Secretaría, no de las Cámaras. Por otra parte, en esta fracción también se están considerando cuestiones exclusivamente administrativas, como es el nombramiento de los empleados.

Por otra parte, se señala que en el Artículo 70 constitucional se encuentra el fundamento suficiente para expedir Reglamentos independientes, ya que éste otorga plena autonomía al Congreso para organizar, sin la intervención de ningún otro órgano del Estado, su estructura y establecer sus reglas de operación y funcionamiento internos, es decir, que con fundamento

en la autonomía parlamentaria para autoregularse se pueden expedir Reglamentos independientes; sin embargo, se debe destacar que distintas teorías en torno a la autonomía del Parlamento señalan que su único límite es el texto constitucional que, en el caso de nuestro país, sólo menciona un «Reglamento de Debates» y otorga la facultad de autorregulación al Congreso en su conjunto.

Como ya se ha señalado, con la finalidad de dotar de facultades a cada Cámara para formar su Reglamento, se modificó la parte final del texto del primer párrafo del Artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso para incluir a los Reglamentos que las Cámaras «expidan sin la intervención de la otra», como parte del marco jurídico que regula al Congreso y las Cámaras que lo componen, a fin de dejar explícita la facultad para reglamentarse separadamente.

No obstante que esta reforma coadyuva a resolver el problema como ya se ha señalado, esta disposición debería estar en la Constitución, en virtud de que el Reglamento de Debates se desprende directamente de ésta, además de que constituye una norma de la misma jerarquía que la Ley Orgánica y no reglamentaria de ésta, por lo que no es lo más conveniente que le dé origen al Reglamento.

Los argumentos en contra de expedir un Reglamento de Debates para cada Cámara señalan que, no obstante la conveniencia de contar con ordenamientos individuales, la creación de Reglamentos independientes tiene las siguientes objeciones:

- No existe fundamento Constitucional para hacerlo, ya que los Artículos 71 y 72 no sólo no establecen la posibilidad de expedir dos Reglamentos, sino que por el contrario, sólo mencionan en su texto un Reglamento de Debates, por lo que puede considerarse que el fundamento es sólo para un Reglamento de Debates común para el Congreso.
- Ambas Cámaras tienen participación en el proceso previsto por el Artículo 72 constitucional, por lo que, para modificar la legislación reglamentaria de este Artículo, se debe contar con la aprobación de ambas asambleas, en virtud, no sólo de la importancia que reviste este ordenamiento, sino también de que las actuaciones del Congreso

se rigen bajo el principio de control intraorgánico, el cual quedaría anulado si una de las Cámaras aprobara unilateralmente las reglas para llevar a cabo el proceso legislativo.

- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aún en vigor, no puede ser derogado por un Reglamento que expida una Cámara en lo individual, en virtud de que éste es un ordenamiento expedido por un órgano superior que es el Congreso. Por ello, debe expedirse un Reglamento de la misma jerarquía para derogar al primero, o bien, vía decreto del Congreso derogar el Reglamento en vigor, con una fórmula similar a la prescrita por el Artículo décimo transitorio de la Ley Orgánica de 1979.

Es por lo anterior que, para solucionar este problema, se debe considerar la posibilidad de crear un solo Reglamento con capítulos independientes para la Cámara de Diputados y para el Senado, así como para las sesiones de Congreso General y de la Comisión Permanente.

### **Consideraciones Finales.**

1. Con apoyo en el texto Constitucional y en la doctrina es posible afirmar que el Congreso tiene la facultad para regular su funcionamiento, ya sea incluyendo estas normas en la Ley Orgánica o creando un nuevo Reglamento.
2. Es evidente la conveniencia de ordenamientos independientes para cada Cámara; sin embargo, no existe fundamento constitucional para ello, por lo que la vía jurídica idónea sería una reforma al texto constitucional que facultara a las Cámaras expresamente para expedir un Reglamento en lo individual
3. La alternativa para que cada Cámara tenga su propia regulación, es crear disposiciones separadas por títulos agrupadas en un solo cuerpo normativo.
4. Con apoyo en la doctrina parlamentaria que establece la facultad de auto regulación del Poder Legislativo, misma que recoge el Artículo 70 de la Constitución.
5. Actualmente, en virtud de lo dispuesto por la fracción III del Artículo



77, las Cámaras están facultadas para expedir por separado únicamente los Reglamentos Interiores de sus Secretarías, lo que equivale a los Estatutos del Servicio Civil de carrera, que ya fueron aprobados y están vigentes.