

Naturaleza del Acuerdo Parlamentario

**Marineyla Cabada Huerta*

*Licenciada en Derecho por la UNAM., Investigadora "A", del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

NATURALEZA DEL ACUERDO PARLAMENTARIO	97
I. EL DERECHO PARLAMENTARIO	97
Supremacía de la norma constitucional y subordinación inmediata a la misma.	100
La denominación de “reglamento” como factor de atribución errónea de inferior jerarquía en las normas parlamentarias.	101
II. LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO	105
El Acuerdo Parlamentario como resolución económica	106
Jerarquía del Acuerdo dentro del Derecho Parlamentario	108
La proposición como origen del Acuerdo Parlamentario	111
Clasificación de los Acuerdos Parlamentarios desde el punto de vista de su objeto	118
Vigencia de los acuerdos parlamentarios	125

NATURALEZA DEL ACUERDO PARLAMENTARIO

El tema de la naturaleza del acuerdo parlamentario y sus efectos jurídicos adquiere en nuestros tiempos considerable relevancia, debido al uso—incluso frecuente— que del mismo realizan los órganos legislativos; práctica originada no sólo por la insuficiencia o ausencia de normatividad interior para la atención de situaciones propias de la vida interna de dichos órganos, sino por la actual pluralidad de fuerzas políticas representadas en aquellos.

Es preciso destacar que el presente trabajo, además de incorporar elementos teóricos generales sobre el derecho parlamentario como marco referencial de la figura del acuerdo parlamentario, procede al análisis de este instrumento con especial atención al tipo de acuerdo que emana del Congreso Federal Mexicano o de cualquiera de sus Cámaras.

En tal virtud, se decidió dirigir esencialmente este esfuerzo a detectar, organizar y analizar la información ofrecida por la legislación y, sobre todo, por la práctica parlamentaria, particularmente aquélla observada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, órgano que con el fin de lograr los pactos institucionales básicos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, se ha visto en la necesidad de redoblar esfuerzos de concertación, en razón del incremento de la pluralidad política observada en la Representación Nacional.

De inicio, conviene señalar que las prácticas y usos admitidos por el Congreso Federal han colocado al acuerdo como fuente importante del derecho parlamentario y, por tanto, resulta útil realizar breves consideraciones sobre aspectos fundamentales de esta materia jurídica.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO

Se entiende al derecho parlamentario como *“aquel conjunto de normas que realizan la autonomía constitucional del Parlamento, regulando tanto su organización y actividad como sus relaciones exteriores.”*¹

Diversos estudiosos del Derecho, en especial de la materia constitucional, han dirigido buena parte de sus esfuerzos intelectuales a ubicar al derecho parlamentario en un lugar determinado dentro de las disciplinas jurídicas existentes, o bien a otorgarle uno propio con independencia de otras ramas del derecho. De esta forma, unos lo ubican como parte del derecho constitucional y otros le proporcionan un lugar independiente al modo del Derecho Administrativo o del Derecho Procesal.

¹ Enciclopedia Jurídica CIVITAS, Tomo I voz: DERECHO PARLAMENTARIO Madrid, 1995.

Por supuesto, los argumentos esgrimidos no constituyen un pronunciamiento definitivo, aunque cada vez con mayor fuerza la singularidad de las normas parlamentarias deja ver determinados rasgos que definen su muy particular modo de constituir Derecho.

Así, Fernando Santaolalla, a pesar de delimitar las fronteras del Derecho Parlamentario, asegura que debe retenerse firmemente su origen constitucional *“no sólo por el abultado conjunto de normas de rango constitucional que forman parte de él, sino también porque la vida parlamentaria es continua y directa aplicación de las disposiciones constitucionales”*.²

Siguiendo los razonamientos de este autor, el Derecho Parlamentario puede entonces concebirse como una rama del Derecho, que en atención a la peculiaridad de su objeto se delimita pero no se separa del Derecho Constitucional, ya que sus normas giran en torno a uno de los poderes constituidos del Estado: el Legislativo. Tal es la constitucionalidad del Derecho Parlamentario, que su existencia efectiva dependerá de la instauración de un verdadero sistema democrático constitucional, en el que el órgano legislativo muestre mayorías gobernantes, pero en el que también actúen minorías críticas y fiscalizadoras, es decir, *“no hay verdadero Parlamento, y por consiguiente, no hay verdadero Derecho Parlamentario, allí donde no se enfrentan distintas –y libremente organizadas– fuerzas políticas.”*³

Por otra parte, es conveniente señalar nuestra convicción de que el Derecho Parlamentario es Derecho, en tanto que sus disposiciones resultan obligatorias para sus destinatarios –a su vez, emisores de las mismas– y regulan actos jurídicos cuyo fundamento, formación y consecuencias derivan de normas jurídicas de jerarquía superior.⁴

En contra de la anterior afirmación se ha argumentado que la norma parlamentaria carece de mecanismos de coacción que obliguen a su cumplimiento (sanciones y órgano judicial encargado de aplicar las disposiciones) y por ello se cuestiona su juridicidad. Al respecto, valga realizar las siguientes anotaciones:

- La mayoría de los textos relativos a la teoría general del derecho aseveran que la sanción es un elemento esencial de juridicidad en una norma y que su carácter coercitivo la coloca dentro del mundo del

²Santaolalla Fernando. DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1990. p. 28

³Idem

⁴Eduardo García Máynez. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986. p. 84. Afirmación fundada en los razonamientos del autor.

derecho. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico encontramos normas que si bien no contienen una sanción explícita, se consideran válidas por el carácter legal de sus procesos de formación y legítimas por la conciencia y aceptación que de su cumplimiento tienen sus destinatarios.

Antes de aceptar categóricamente esta posición, debe reflexionarse en argumentos como los expuestos por el maestro García Máynez cuando, al realizar la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de sus sanciones, denomina “imperfectas” a las que no son sancionadas jurídicamente y coloca en este apartado a la mayoría de aquellas pertenecientes al derecho público e internacional, argumentando que debe tenerse en cuenta el hecho de que sería imposible sancionar todas las normas jurídicas, ya que *“cada norma sancionadora tendría que hallarse garantizada por una nueva norma, y ésta por otra, y así sucesivamente. Pero como el número de los preceptos que pertenecen a un sistema de derecho es siempre limitado, hay que admitir, a fortiori, la existencia jurídica de normas desprovistas de sanción”*.⁵

- Por otra parte, el carácter judicial de toda norma jurídica, es decir la facultad del Poder Judicial para imponer su cumplimiento, resultaría, en el caso de las disposiciones parlamentarias, una intromisión evidente en los asuntos internos de otro “poder constituido”, pues esta clase de normas jurídicas son peculiares debido a que los integrantes del órgano emisor fungen al mismo tiempo como sus únicos destinatarios.

Lo anterior exenta, por así decirlo, a la norma parlamentaria de la tutela judicial, es decir, de ser impuesta por autoridad externa a la emisora; sin embargo, ello no se traduce en que el incumplimiento de este tipo de normas carezca abiertamente de escarmiento, sino que la aplicación de las sanciones a las infracciones de las mismas se realiza mediante controles internos, viéndose los propios destinatarios forzados a crear mecanismos para resolver dichas infracciones. La singular característica que aquí se expone, está plenamente legitimada y justificada en virtud de la supremacía constitucional del órgano encargado del ejercicio del poder legislativo de la Nación.

Al respecto, Santaolalla señala que las normas parlamentarias son el mejor ejemplo de la relatividad de la sanción jurídica, ya que *... la efectividad de las normas parlamentarias descansa, por un lado en la propia aceptación de su necesidad por los sujetos que se mueven en la órbita del Parlamento,*

⁵Ibidem. p. 91

..... . *El temor es más bien a la impopularidad social que el incumplimiento puede provocar para el transgresor. Por lo tanto la sanción aquí es más política que jurídica, la obligatoriedad de estas normas reside en controles autónomos, a cargo de órganos internos del Parlamento,.....*⁶

Adicionalmente, en la búsqueda de elementos útiles para comprender la juridicidad de la norma parlamentaria, concluimos que es necesario abrir la rígida concepción que nos impone el esquema de nuestro sistema jurídico, aceptando los orígenes que tienen los órganos parlamentarios dentro del *Common Law*, sistema jurídico en el que se desarrollan inicialmente y que encuentra su base en los precedentes y la costumbre.

A pesar de que nuestro sistema requiere de la norma escrita para efectos de la vigencia y eficacia del orden jurídico, en el caso del derecho parlamentario advertimos que, varias normas son escritas, las mismas se van nutriendo, desarrollando y adecuando constantemente con las prácticas y los precedentes derivados del siempre cambiante quehacer parlamentario de las Cámaras. Las prácticas y los precedentes, como se sabe, generalmente son producto de concertaciones políticas realizadas por los grupos parlamentarios, cuya formalización tiene lugar con la aprobación que de ellos realiza el Pleno de las asambleas, bajo el nombre de “Acuerdo Parlamentario”.

Es así que en la actualidad, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se rige por normas constitucionales que le atribuyen facultades y determinan su integración; normas de una ley orgánica; las normas reglamentarias que se encuentren vigentes, así como por resoluciones o determinaciones jurídico-políticas emitidas por el Pleno y por otros órganos de las propias Cámaras.

De conformidad con la anterior clasificación, resulta evidente que existen relaciones de supra-infrajerarquía entre las normas parlamentarias, por lo que procederemos a realizar las siguientes consideraciones al respecto:

Supremacía de la norma constitucional y subordinación inmediata a la misma.

Independientemente de las reflexiones sobre el carácter constitucional del derecho parlamentario, debe considerarse que en países en los que la propia Constitución faculta al órgano legislativo a autorregularse, la normatividad interna del Congreso o de cada una de sus Cámaras tiene únicamente como superiores jerárquicos a los preceptos constitucionales,

⁶Santaolalla Fernando. Op. Cit. p. 28

ya que de éstos emana y a ellos se encuentra directamente subordinada. Así lo sostiene Silvano Tosi cuando realiza las siguientes afirmaciones sobre la facultad de autorregulación del parlamento italiano:

Lo que se debe considerar en firme es que la fuente constitucional, en el orden vigente, norma expresamente esta manifestación particular de autonomía soberana relativa a la autoorganización de las asambleas y, aun cuando la potestad en cuestión encuentra con frecuencia su límite en la misma constitución, la que en más de un caso dicta normas que son consideradas de derecho parlamentario en sentido sustancial, pero que naturalmente se coloca –por su posición en la jerarquía de las fuentes– como supraordenador al derecho parlamentario contenido en las fuentes subordinadas de los reglamentos de las cámaras (y entonces, se sabe, de la legislación ordinaria), en las que las últimas no podrán, por lo tanto, modificar válidamente a las primeras y, más bien, en ellas se deberán inspirar las propias normas aplicativas;⁷

Es decir, la norma constitucional se tiene como la norma parlamentaria de mayor jerarquía, ya que sólo de ella emana la facultad del órgano legislativo para darse sus propias normas internas.

La denominación de “reglamento” como factor de atribución errónea de inferior jerarquía en las normas parlamentarias.

Fue producto de la tradición en el derecho parlamentario mexicano, denominar “Reglamento” al ordenamiento de regulación interna del Congreso. Dicha denominación no fue ocurrencia o producto de la casualidad, pues la mayoría de los parlamentos y congresos del mundo otorgaron a su normatividad interna el mismo nombre. Sin embargo, es un hecho que en la actualidad tal denominación ha provocado confusión en cuanto a la jerarquía de estas normas parlamentarias dentro del sistema jurídico nacional, ya que generalmente se equipara al reglamento parlamentario con el reglamento administrativo proveniente de la facultad conferida al Ejecutivo; siendo que el nombre de “Reglamento”, como lógicamente lo apunta un trabajo reciente sobre el tema, obedeció más a una cuestión de concepto, que a una ubicación jerárquica.

⁷Tosi, Silvano. DERECHO PARLAMENTARIO. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición en español. México, 1996. pp. 79 y 80

..... la razón práctica y sencilla para adoptar la denominación reglamento no fue más que su natural significado gramatical: conjunto de reglas. Pero éste se aleja y diferencia de aquel que el vocablo adquirió en la doctrina, particularmente con el posterior desarrollo del derecho administrativo, para afirmar el sentido que hoy en día nos resulta familiar, de potestad del Ejecutivo o de órgano diferente al Legislativo para dictar disposiciones de carácter general que complementan a una ley específica,⁸

El hecho es que en el caso del Poder Legislativo Federal en México, además de la anterior circunstancia, ha contribuido a esta confusión la denominación que de “ley” otorga la Constitución al ordenamiento del Congreso encargado de regular su estructura y funcionamiento internos, a partir de la reforma a su artículo 70, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1° de diciembre de 1977.

Así, la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año 1979, al tiempo de ocuparse básicamente de la estructura interna del Congreso y de sus Cámaras, incorpora algunas disposiciones relativas a funciones y procedimientos de sus órganos, contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, expedido en 1934. Esta Ley Orgánica ha sido reformada en tres ocasiones: 1981, 1994 y 1999; en las dos primeras se introdujeron esencialmente aspectos derivados de las reformas en materia electoral, o bien, fueron incorporadas algunas prácticas y figuras parlamentarias que por su uso reiterado en el desahogo de los asuntos, se convirtieron en formas de funcionamiento normal de la institución.

La reforma de la Ley Orgánica que se llevó a cabo en el año de 1999, constituyó una modificación integral de este ordenamiento interno del Congreso, en respuesta a la necesidad de incorporar nuevas figuras, instituciones y mecanismos de coordinación para llevar a cabo los trabajos parlamentarios, a la vez de establecer con mayor detalle una estructura técnica administrativa, en aras de modernizar y hacer más eficiente el funcionamiento del Congreso y de cada una de sus Cámaras.

Sin embargo, las normas reglamentarias quedaron sin evolución y en lugar de haber sido adecuadas a las nuevas realidades políticas y legislativas, los artículos transitorios contenidos en los distintos decretos de reformas a la Ley Orgánica, las han dejado con vigencia transitoria (siempre y cuando no se opusieran a las disposiciones de Ley Orgánica), en tanto se generan nuevas

⁸Chena Rivas, Rodolfo. EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO Y EL CONGRESO FEDERAL MEXICANO. LIII Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos. México, 1999. p.27.

reglas. Aunado a lo anterior, buena parte de la normatividad reglamentaria sufrió una paulatina e imprecisa derogación tácita⁹, porque las prácticas parlamentarias derivadas del constante dinamismo de esta materia, hicieron cada vez más evidente la obsolescencia de muchas de las disposiciones del Reglamento que formalmente son vigentes, circunstancia que se constituye en un elemento adicional en favor de la creencia sobre la menor jerarquía del Reglamento respecto de la Ley Orgánica.

Silvano Tosi afirma que las normas reglamentarias de un órgano legislativo se constituyen en matriz de leyes, es decir, leyes que sirven para hacer leyes. De la anterior afirmación han hecho eco varios autores para considerar errónea la concepción de infrajerarquía del reglamento parlamentario. Adicionalmente, no tenemos más que recordar que las normas reglamentarias del Congreso básicamente han desarrollado y siguen aplicándose para regular lo concerniente a las funciones meramente legislativas y parlamentarias, en cumplimiento de los mandatos constitucionales expresamente dispuestos en el último y primer párrafos de los artículos 71 y 72 respectivamente, los cuales establecen:

Artículo 71.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetaran a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 72. *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.*

Se puede advertir de las disposiciones transcritas que ambos ordenamientos, tanto la Ley Orgánica como el Reglamento, emanan directamente de la Constitución y por lo mismo gozan de igual jerarquía; esta

⁹Ibidem. Pp. 39 a 44. Se pueden consultar con detalle los efectos derogatorios más significativos sobre las normas reglamentarias y cómo los mismos han propiciado una aparente infrajerarquía del Reglamento para el Gobierno Interior, con respecto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

apreciación se deriva del criterio observado en la elaboración y modificación de la Ley Orgánica, bajo el que toda disposición reglamentaria o extraída de la práctica, cuya materia correspondiera a la propia Ley, ha sido incorporada en el texto de la misma sin problemas de supra o subordinación.

A mayor abundamiento, es importante anotar que los dos ordenamientos son aprobados por ambas Cámaras siguiendo una formalidad de proceso legislativo y que cada uno de ellos posee un ámbito reservado; mientras que la ley se ha abocado a la regulación de la estructura y organización del Congreso, las Cámaras y sus respectivos órganos de dirección y administración del trabajo parlamentario, el Reglamento, por su parte, conserva la normatividad relativa a las materias que le ordena regular la propia Constitución, aunque a veces no con la actualidad requerida y subsanado parcialmente por acuerdos en materias como:

- Los trámites que deban recaer a las iniciativas y proposiciones que se presenten.
- El desarrollo de las sesiones.
- Las formas y reglas de las discusiones.
- El procedimiento para revisión de los proyectos de ley.
- El método para emitir las votaciones.

Resultado de la transitoriedad reglamentaria a que se hizo referencia anteriormente, así como de la obsolescencia o insuficiencia que en ocasiones presentan algunas de las disposiciones vigentes, se originan contradicciones prácticas, o bien pueden presentarse circunstancias no previstas que demandan soluciones inmediatas, a fin de evitar la parálisis e impulsar la continuidad en el desempeño de las funciones del órgano legislativo. Estas situaciones suelen resolverse mediante la natural negociación política que deriva en reglas encaminadas a la interpretación o integración de la normatividad vigente.

Las resoluciones a que nos referimos en el párrafo anterior se conocen con el nombre de “acuerdos parlamentarios”, cuya jerarquía se ha determinado en razón de la especificidad de su objeto y vigencia, así como de sus procesos de formación y perfeccionamiento, colocándose en posición subordinada respecto a la ley y el reglamento, como lo veremos más adelante.

II. LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra acuerdo posee doce acepciones, de las cuales las primeras cinco son de utilidad para los fines de este trabajo:

Acuerdo. (De acordar). m. Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas. 2. Resolución premeditada de una sola persona o de varias. 3. Reflexión o madurez en la determinación de alguna cosa. 4. Conocimiento o sentido de alguna cosa. 5. Parecer, dictamen, consejo...¹⁰

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba define al acuerdo como: ... sinónimo en un sentido general de convenio, contrato, pacto, tratado en cuanto alude a la idea común del concierto y de la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado.

En el ámbito del derecho y como una acepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc.

En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir.

En otro sentido se aplica al concierto de dos voluntades para un fin jurídico común.¹¹

La palabra “parlamentario”, utilizada como adjetivo calificativo del sustantivo “acuerdo”, le otorga a éste la noción de pertenencia a un órgano legislativo de carácter deliberativo y por lo tanto, permite entender al acuerdo parlamentario mexicano como una determinación o resolución emanada de una o ambas Cámaras del Poder Legislativo Federal y que tiende a regular situaciones relacionadas con el funcionamiento interno cada una de ellas.

Como es bien sabido y de conformidad con la Constitución, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que a su vez se divide en dos Cámaras: diputados y senadores. La integración de ambas Cámaras del Congreso, se realiza mediante elecciones democráticas en las que contienden candidatos de diversos partidos políticos, resultando la composición de estos órganos, un mosaico de fuerzas tan variado como cerrada resulte la competencia electoral.

¹⁰Diccionario de la Lengua Española, voz: “Acuerdo”. Real Academia Española. Ed. ES-PASA. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992.

¹¹Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, voz. ACUERDO, Argentina, 1979.

Así, dado el carácter eminentemente político del órgano emisor, resulta lógico afirmar que el origen o naturaleza primigenia del acuerdo parlamentario es sin duda de orden político, ya que responde a las necesidades que dicta la conformación de mayorías obtenidas por los partidos representados en cada legislatura. Sin embargo, gran parte de estos acuerdos parlamentarios contienen reglas para el funcionamiento interno de la Cámara, reglas de conducta adoptadas por los miembros de la Asamblea, que les generan derechos y les imponen obligaciones en el desempeño sus actividades y que, por lo tanto, se han concebido como verdaderas normas jurídicas constitutivas de una fuente real en el derecho parlamentario mexicano.

Baste entonces por el momento decir que el acuerdo parlamentario, en tanto conjunto de determinaciones o reglas para el funcionamiento interno del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, goza de dos naturalezas: una política que le otorga obligadamente la conformación misma del órgano emisor y otra de orden jurídico, derivada de la facultad legislativa que tiene el mismo, así como del carácter impero-atributivo de sus contenidos.

El Acuerdo Parlamentario como resolución económica

De conformidad con el artículo 70 constitucional, toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto; sin embargo, la Ley Fundamental (fracción I de su artículo 77), faculta a cada una de las Cámaras para dictarse las resoluciones económicas relativas a su régimen interior, facultad que fundamenta constitucionalmente la existencia de los acuerdos parlamentarios.

Para entender con claridad este fundamento constitucional, se considera necesario precisar el sentido de la frase “resoluciones económicas”, utilizada por el Constituyente al redactar este precepto.

El verbo economizar, cuyo significado amplio y gramatical (ahorrar trabajo y tiempo) va más allá de una simple concepción financiera, nos remite al principio de “economía procesal” usado en el derecho, por el que se *afirma la necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a las reglas que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gasto y en el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y, en general, de la administración de justicia.*¹²

Las resoluciones a que atiende el presente documento, constituyen

¹²De Pina Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO. voz: “Economía Procesal”. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

una decisión derivada del acuerdo de voluntades para el eficaz y oportuno cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de las Cámaras, en lo particular, y del Poder Legislativo en su conjunto. En tal virtud, el término “resolución económica” se presume equivalente al de “acuerdo económico”; así lo afirma Jorge Madrazo Cuéllar, al desarrollar esta voz en el Diccionario Jurídico Mexicano, argumentando que llevar a cabo una acción de manera económica significa hacerlo con obviedad de trámites y, en este sentido, simplificando pasos de un procedimiento para tomar la decisión sobre determinado asunto¹³.

Ahora bien, las resoluciones o acuerdos parlamentarios tomados por los órganos legislativos, son económicos porque al ser necesaria su pronta existencia, la aprobación de los mismos se realiza solamente por el órgano que los propone, proveyendo de soluciones rápidas para la consecuente celeridad y continuidad en el desahogo de los asuntos que atienden de forma independiente cada una de las Cámaras.

Siguiendo las afirmaciones anteriores, la economía en el derecho constitucional y parlamentario, a diferencia de las concepciones que pueda tener en materia financiera o administrativa, se refiere al ahorro de tiempo, así como a dar respuesta a la necesidad jurídica de solucionar situaciones concretas o no previstas, siendo consecuentes con la flexibilidad y dinamismo con que distinguen las normas parlamentarias.

Adicionalmente a lo expuesto con relación al adjetivo “económico” que califica a las resoluciones que las Cámaras pueden tomar con independencia una de la otra, llama la atención la concepción doméstica que en los orígenes de la filosofía otorgó Aristóteles a la actividad económica, en contraposición de la crematística. En su obra “La Política”, al referirse a los asuntos propios de la familia como célula de una sociedad, el discípulo de Platón establece una diferencia entre la economía como arte y ciencia de administrar y gobernar en sentido integral a la “casa”. Esta concepción aristotélica, establece una serie de normas para la administración no sólo de las riquezas de los miembros de la familia, sino de sus conductas y relaciones, en el afán de lograr la satisfacción de todas sus necesidades. En tanto que el concepto aristotélico de “crematística” es más parecido a lo que ahora se concibe como economía, es decir, la adquisición y el intercambio comercial de satisfactores.¹⁴

Es así que este concepto de economía como atención, organización y administración de los asuntos domésticos, internos o propios, muy

¹³Diccionario Jurídico Mexicano, voz: “Acuerdo Económico” de la autoría de Jorge Madrazo Cuéllar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Ed. Porrúa. México, 1995.

¹⁴Aristóteles. LA POLÍTICA. Libro I. Pp. 1256 a 1258

probablemente constituye la esencia del precepto constitucional contenido en la fracción I del artículo 77 de la Ley Fundamental. Resultando lógico que las resoluciones económicas que pueden adoptar las Cámaras, se refieren a lo económico en cuanto a los significados expuestos y no al criterio de recurso financiero o intercambio y distribución de la riqueza.

Jerarquía del Acuerdo dentro del Derecho Parlamentario

A diferencia de otros países en que puede llamarse acuerdo al proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso o Parlamento, el acuerdo parlamentario en México es ubicado desde la Constitución en el rango inferior dentro la jerarquía de las normas parlamentarias, al no otorgarle la calidad de ley, ya que se perfecciona y obtiene validez sin necesidad de cumplir con el proceso sucesivo en las Cámaras para la formación de leyes o decretos que establece el artículo 72 constitucional, colocándolo de esta manera como herramienta normativa a disposición de cada una de aquéllas, para impulsar el engranaje de la maquinaria del órgano parlamentario.

Sin embargo, la mayoría de los acuerdos parlamentarios tienen materialmente el carácter de norma jurídica, ya que prescriben conductas encaminadas a proveer elementos para el correcto desarrollo de los trabajos legislativos y las actividades parlamentarias, dependiendo invariablemente su obligatoriedad de la discusión y aprobación que de ellos realice la mayoría de los miembros que integran la asamblea política que los origina, por lo que únicamente tienen efectos vinculatorios con los mismos legisladores.

Cabe abundar en la diferencia jerárquica entre la normatividad legal interna del Congreso (Ley Orgánica y Reglamento) y los acuerdos parlamentarios, ya que toda ley (entiéndase al Reglamento como reglamento-ley) o decreto provienen de una iniciativa, en tanto que los acuerdos parlamentarios tienen como origen las proposiciones, distinguidas desde siempre por las normas reglamentarias, al nombrar a estas últimas “proposiciones que no constituyen iniciativa”.¹⁵ Es así que los trámites y el proceso de desahogo de las iniciativas y de las proposiciones con puntos de acuerdo, son totalmente distintos:

α) Todas las INICIATIVAS presentadas ante el Pleno de las Cámaras son turnadas a las comisiones para ser dictaminadas. En primera instancia el artículo 71 constitucional pretende establecer una diferencia en el trámite entre las iniciativas que presenta el Presidente de la República, las

¹⁵Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 58.

legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos (ordenando su turno inmediato a las comisiones) y aquellas presentadas por los legisladores en lo particular, dejando al Reglamento la responsabilidad de normar el trámite que recaerá a estas últimas; sin embargo, el mismo Reglamento desaparece el tamiz que intentó la Constitución, al repetir en sus disposiciones la primera parte del párrafo segundo del artículo 71 constitucional, adicionada con la instrucción de que las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las Cámaras se turnan igualmente a Comisión.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 57. Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

Dictaminadas las iniciativas, se sigue el procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional, que involucra la participación de la Colegisladora y el proceso final a cargo del Ejecutivo Federal, para entonces convertirse formalmente el proyecto en una ley o un decreto con efectos generales y cuya observancia recae en quienes se encuentren dentro del territorio nacional.

β) Las PROPOSICIONES que no son iniciativa, por su parte, tienen establecido en el artículo 58 del Reglamento un trámite específico y distinto, que a grandes rasgos consiste en la presentación argumentada de la proposición por parte de su autor o uno de ellos si fueren varios, pudiendo hablar al respecto dos individuos de la Cámara, uno a favor y otro en contra. Estas intervenciones tienen la finalidad de proporcionar a la Asamblea elementos para decidir si se admite o no a discusión la proposición, siendo turnada a la o las comisiones que corresponda, en caso de ser admitida, o desechándola de plano, en el supuesto contrario.

De conformidad con este procedimiento, existe un mecanismo legalmente establecido para valorar la admisión y turno de las proposiciones (que no son iniciativas) presentadas ante el Pleno, impidiendo así la innecesaria

remisión a las comisiones de aquéllas que carezcan evidentemente de interés para la Cámara, o que su realización se considere notoriamente improcedente.

Finalmente, aprobado por el Pleno el proyecto de acuerdo resuelto por la Comisión, no se requiere el parecer de la otra Cámara para que dicho acuerdo surta sus efectos, a menos que se pretenda que ambas Cámaras lo adopten.

En atención a lo expuesto, un acuerdo parlamentario es jerárquicamente inferior al la Ley Orgánica y al Reglamento, por carecer formalmente del carácter de ley o decreto, ya que no requiere ser aprobado por las dos Cámaras en forma separada y sucesiva. Además, aunque en ocasiones un acuerdo sea adoptado por ambas Cámaras, carecería en todo caso del presupuesto original de haber sido una iniciativa, así como de los elementos esenciales del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional.

Ahora bien, al considerarse igualmente parlamentarios tanto los acuerdos que toma el Pleno de la Cámara, como los emanados de las comisiones legislativas o de los órganos de dirección, en razón de que todos provienen de órganos formalmente parlamentarios, debe también hacerse una distinción jerárquica entre los mismos. Los primeros, cuyo origen se encuentra en las proposiciones realizadas por los integrantes de la Cámara, en lo particular o por algún órgano de dirección legalmente constituido, requieren de la forzosa aprobación por parte de la Asamblea, ya que entrañan contenidos que crean derechos y obligaciones para todos los legisladores, adquiriendo con ello superioridad jerárquica respecto de los segundos, mismos que se integran por determinaciones de aplicación exclusiva a las funciones y miembros del órgano interno que los aprueba.

En resumen, puede afirmarse que la jerarquía de los acuerdos parlamentarios es determinada por el órgano que los aprueba y por el universo en que son aplicados, quedando de la siguiente manera:

Acuerdos aprobado por el Pleno de la Cámara	
Acuerdos aprobados por los órganos de dirección	Acuerdos aprobados por las comisiones y comités legislativos
(Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos)	(Ordinarias, especiales, de investigación, etc.)

La proposición como origen del Acuerdo Parlamentario

Atendiendo al acto que da origen a los acuerdos parlamentarios, específicamente la titularidad del derecho de proponerlos, el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General otorga únicamente a los legisladores, diputados o senadores, según sea el caso, la facultad de realizar proposiciones, que no sean iniciativas, a fin de que la Asamblea adopte una resolución al respecto.

Producto de la reforma llevada a cabo en 1999, la Ley Orgánica del Congreso, establece tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, un órgano denominado "Junta de Coordinación Política", el cual se integra para reflejar la pluralidad de la conformación de cada uno de los órganos legislativos y para propiciar las decisiones encaminadas a la conducción política de cada Cámara. Entre las principales facultades de la Junta de Coordinación Política otorgadas por la Ley Orgánica, destaca el impulso y proposición de proyectos de acuerdos ante el Pleno de la Asamblea, ya sea para establecer una posición política de la Cámara, para integrar las comisiones legislativas, o bien para dar cauce a las proposiciones que se presenten por los legisladores. En los anteriores términos lo establecen los artículos 34 y 82 del ordenamiento citado.

Como se puede observar, el derecho de presentar proposiciones se amplía por ministerio de ley al órgano de dirección política, con lo cual se otorga al mismo la posibilidad de negociar y llegar a pactos o arreglos que el Pleno avale para la solución de determinadas circunstancias.

Otro órgano de dirección en la Cámara de Diputados, que de hecho propone la aprobación de acuerdos, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política y por el Presidente de la Cámara. A pesar de no existir disposición legal que expresamente faculte a la Conferencia para proponer al Pleno proyectos de acuerdos, implícitamente algunas disposiciones le conceden dicha facultad en razón de la naturaleza de sus funciones de conducción de los trabajos legislativos y de aquellas que en materia administrativa tiene el órgano, derivadas del hecho de estar involucrado, entre otras decisiones, con la propuesta de los nombramientos de los altos funcionarios con que cuenta la Cámara.

En resumen, poseen la facultad de someter a consideración del Pleno proposiciones de acuerdo:

- Los diputados en lo particular, que pueden hacer llegar su proposición a la Mesa Directiva para ser considerada en el orden del día, aunque la práctica y la disciplina de los grupos parlamentarios han establecido que sean los coordinadores de los mismos quienes lleven estas proposiciones de los legisladores al seno de la Junta de Coordinación Política, para fijar los criterios de elaboración de dicho orden del día.
- Los órganos de dirección política (Junta de Coordinación Política), así como de los trabajos legislativos, en el caso de la Cámara de Diputados (Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos), en razón de las facultades explícitas e implícitas que la propia Ley Orgánica les otorga.

Ahora bien, la forma de cómo son enlistadas las proposiciones para ser presentadas ante el Pleno, también debe referirse. En el caso de la Cámara de Diputados el Presidente de la Junta de Coordinación Política, en uso de la facultad que le confiere el inciso c), numeral 1 del artículo 36, de la Ley Orgánica del Congreso General, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los criterios de elaboración del programa de trabajo o agenda de cada período de sesiones, el calendario para su desahogo y los puntos que se pretendan incluir en el orden del día de las mismas, para que sea la Mesa Directiva quien lo elabore. Mientras que en el Senado de la República (Artículo 82, inciso d) de la Ley Orgánica) es la Junta quien, en coordinación con la Mesa Directiva o con su Presidente, elabora el orden del día de las sesiones.

En la práctica son los integrantes de la Junta (Coordinadores de los Grupos Parlamentarios), quienes captan las pretensiones e intereses de los legisladores de sus respectivas bancadas, los ordenan y establecen las prioridades, concretando así un anteproyecto de orden del día, para ser incorporado en la elaboración final del mismo. Es entonces que la programación en la presentación de proposiciones con punto de acuerdo por parte de los diputados o de los senadores, pasa por el acomodo que establece la propia Junta en cada una de las Cámaras, lo cual no significa que se seleccionen o se valoren dichas proposiciones a manera de filtro en el que se descarten algunas.

De esta manera, la práctica en las más recientes legislaturas de la Cámara de Diputados, ha sido aplicar parcialmente o, en definitiva, desconocer el trámite especial dispuesto por el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General a que se hizo referencia líneas atrás, respecto de

la valoración previa a la admisión a discusión de las proposiciones presentadas ante el Pleno. Esta cuasiderogación de la disposición reglamentaria, se llevó a cabo por primera vez mediante el artículo Vigésimo Cuarto del “Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados”, aprobado en la sesión del 6 de noviembre de 1997. (LVII Legislatura)

*Artículo Vigésimo Cuarto. Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de diez minutos. Toda propuesta presentada a la Cámara que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna. Sin embargo, la Presidencia podrá conceder la palabra a un máximo de dos diputados o diputadas por el lapso de cinco minutos cada uno, cuando se solicite la palabra para replicar; en este caso, el proponente tendrá derecho a una intervención de hasta cinco minutos para las aclaraciones pertinentes.*¹⁶

La disposición transcrita obligó a la Mesa Directiva a turnar a la comisión competente las proposiciones que fuesen presentadas y que no requiriesen ser votadas de inmediato, sin embargo, se dejó la posibilidad de que algún miembro de la Asamblea argumentara su punto de vista en la presentación de dicha proposición, antes de que se diera el turno de rigor.

Posteriormente la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en el Artículo Décimo Segundo del “Acuerdo Parlamentario relativo a la integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones”, incluyó la excepción al turno obligado a comisión de las proposiciones, al establecer que en caso de manifestar alguno de los legisladores objeción a la propuesta, se debatiría y votaría su admisión:

Artículo Décimo Segundo. Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de cinco minutos. Toda propuesta presentada a la Cámara que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la Comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna al respecto, excepto si hubiere objeción de alguno de los diputados, en cuyo caso se sujetará a discusión y votación su admisión, para lo cual

¹⁶Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 19 de marzo de 1998. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

podrá intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que en este caso se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiese alcanzado mayoría se considerará desechada.¹⁷

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó el “Acuerdo relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación”, cuyo Artículo Décimo Tercero determinó que la regla general consistía en el turno obligado a comisión, estableciendo dos excepciones al mismo: 1) Que existiera objeción de algún legislador, en cuyo caso se debatiría y votaría la admisión correspondiente y, 2) La calificación de la proposición como asunto de urgente u obvia resolución.

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador, en cuyo caso su admisión será discutida y votada en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

*b) Cuando el trámite haya sido solicitado de obvia o urgente resolución y sea calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en cuyo caso será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la Asamblea.*¹⁸

El “Acuerdo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación” de la LX Legislatura Cámara de Diputados, prácticamente es igual al de la Legislatura LIX, solamente que agrega la posibilidad al legislador de elegir la alternativa de

¹⁷Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de noviembre de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

¹⁸Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 9 de octubre de 2003. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

no presentar en tribuna su proposición y pedir la inserción de la misma en el orden del día de la sesión, en donde la Secretaría de la Mesa dará cuenta del autor y de los puntos propuestos, a fin de que el Presidente turne a comisión y ordene la publicación en Gaceta.

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador para la admisión y turno de una proposición, en cuyo caso dicho trámite será discutido y votado en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

b) Si el legislador o legisladora hubiere solicitado el trámite de obvia o urgente resolución, en cuyo caso deberá ser calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, de ser aceptado será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la asamblea.

Cuando algún legislador no desee hacer uso de la tribuna para presentar su proposición, podrá inscribirla para ser tramitada al inicio de ese apartado en el orden del día, ésta será registrada a efecto de que la Secretaría dé cuenta únicamente del título, el o los resolutivos del punto de acuerdo y el nombre del proponente; la Presidencia de la Mesa Directiva dictará el turno correspondiente y ordenará que se publique íntegramente en la Gaceta Parlamentaria.¹⁹

Lo anterior se traduce en admitir y dar turno, sin el filtro valorativo previo, a todas las proposiciones con punto de acuerdo que sean presentadas a la Asamblea, provocando la sobre carga de proposiciones por dictaminar que actualmente sufren las comisiones, lo cual a su vez entorpece la realización de su tarea fundamental: la emisión de dictámenes le leyes o decretos indispensable para la actividad legislativa de la Cámara. Es preciso señalar

¹⁹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de septiembre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

que la parálisis legislativa de los órganos parlamentarios tiene como uno de sus motivos la indiscriminada presentación y falta de valoración previa de las proposiciones, pero también surte sus efectos la cada vez más frecuente ausencia de acuerdos para legislar entre los grupos parlamentarios, colocando a los propios legisladores en el papel de simples manifestantes de posiciones político-electorales, que oscilan entre la clásica oposición del parlamento frente al gobierno y aquélla otra que se da por parte de los diputados o senadores pertenecientes al partido en el gobierno frente a los que constituyen oposición.

La muy considerable cantidad de proposiciones presentadas ante el Pleno de la Cámara de Diputados entre los años 2000 y 2006 (LVIII y LIX Legislaturas), en contraste con el número de iniciativas de ley o decreto que se registraron como presentadas y resueltas, muestran un preocupante indicador del sacrificio en cuanto a tiempo/hombre y tiempo/órgano, invertido solamente en las proposiciones, situación que en poca medida aportan algún beneficio a la imagen institucional del órgano legislativo ante los ojos de la opinión pública y en la relación que mantiene éste con los otros Poderes de la Unión.

A pesar de la problemática expuesta, el derecho a la presentación de la proposición que no es iniciativa no puede ser negado a los legisladores, pero ellos mismos podrían autolimitarlo mediante reglas de orden o de selección para realizar dicha presentación ante el Pleno. De esta forma, por dar alguna idea, sería factible rescatar el filtro contenido y no respetado en el Reglamento, adicionándolo con normas que establecieran porcentajes basados en la representación de cada grupo parlamentario, conforme a los cuales se dividiera un número total determinado, a fin de que se tenga conocimiento a ciencia cierta de la cantidad de proposiciones que cada fuerza política o, en su caso, cada diputado sin partido, estaría en posibilidades de presentar en una sesión ordinaria.

Asimismo, utilizando adecuadamente el instrumento del acuerdo parlamentario, podrían constituirse comisiones especiales encargadas de la resolución de las proposiciones admitidas para su discusión, en aras de liberar a las comisiones de dictamen legislativo de la tarea de resolverlas y propiciar la producción de dictámenes de iniciativas de ley o decreto.

Aunque el acuerdo parlamentario es un instrumento indispensable en la muy cambiante actividad y desempeño del Congreso y de sus Cámaras, lo idóneo es que las normas reglamentarias se actualizaran en este como en otros muchos temas que no se encuentran previstos o que su regulación resulta obsoleta, ocupándose, entre otros aspectos, de establecer normas que reconozcan la figura del acuerdo parlamentario, así como las directrices para

la presentación y tramitación de proposiciones que constituyen su origen.

Soluciones puede haber tantas como imaginación posean los propios involucrados, lo que es un hecho es que el tema de la abundancia de proposiciones requiere atención normativa, a fin de proporcionar orden, coherencia, claridad y eficacia a la regulación parlamentaria mexicana.

Finalmente, se ha presentado en la práctica la pregunta relativa a si las comisiones legislativas como tales, pueden elaborar proposiciones y someterlas a la consideración del Pleno para adoptar un acuerdo. Al respecto, cabe señalar que por mandato de las normas, hoy por hoy, toda proposición admitida es turnada a una Comisión o bien al órgano competente, según la materia de que se trate, para que se resuelva su procedencia o no y, en su caso, se someta a la consideración de la Asamblea tal resolución, misma que de ser positiva, puede acompañarse de un proyecto de acuerdo.

En este orden de ideas, no puede concebirse que las comisiones encargadas de resolver sobre la procedencia o no de adoptar determinado acuerdo por el Pleno, tengan al mismo tiempo la facultad de proponer, porque se daría el caso de que el mismo órgano estaría resolviendo la proposición que presentó; es decir, la Comisión actuaría como juez y parte en una decisión. A mayor abundamiento diremos que ninguno de los dos principales ordenamientos internos del Congreso (Ley Orgánica y Reglamento) otorgan a las comisiones facultades de presentar al Pleno proposiciones, concibiéndolas únicamente como órganos que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales (Artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica).

Una posible solución para atender las proposiciones que en su caso realicen las comisiones, consistiría en que la Junta de Coordinación Política en cada Cámara, fuese el órgano encargado de recibir, depurar y procesar estas propuestas y presente ante el Pleno aquellas que considere procedentes, sin demérito de la mención correspondiente.

Independientemente de las consideraciones realizadas con anterioridad, es una realidad indubitable el hecho de que la proposición que da origen al acuerdo parlamentario es exclusiva de los integrantes del órgano legislativo, así como de sus órganos de dirección, por lo que constituye una prerrogativa auténticamente interna y constitucionalmente establecida, reafirmando así categóricamente la facultad de autodeterminación del órgano encargado de detentar el Poder Legislativo.

Clasificación de los Acuerdos Parlamentarios desde el punto de vista de su objeto

Los acuerdos parlamentarios en México, según se puede advertir de la producción que de ellos han tenido las diferentes legislaturas de las Cámaras del Congreso de la Unión, poseen objetos de diversas índoles, por lo que pueden detectarse los siguientes tipos o clases:

A) Los que integran a los órganos internos de una Cámara para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Es así que por disposición de la Ley Orgánica, durante el primer mes de cada legislatura deben constituirse las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Para tal efecto la Junta de Coordinación Política, en uso de sus facultades y tomando en cuenta la pluralidad representada en la propia Cámara, debe formular las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la integración de las comisiones.

Las propuestas para la constitución, integración, designación de directivas y sustitución de miembros de las comisiones, son sometidas a la consideración de la Asamblea en forma de proyecto de acuerdo parlamentario, para ser aprobado o rechazado, ya que es el Pleno quien tiene la facultad de integrar todo tipo de comisiones (ordinarias, especiales, de investigación, etc), así como los comités.²⁰

B) Los que interpretan o integran la normatividad interna del Congreso.

En varias ocasiones la normatividad del Congreso resulta insuficiente para regular determinadas circunstancias producto de la constante evolución y cambio a que están sometidas las actividades de los órganos legislativos. Tal ha sido el caso de la normatividad de las sesiones, integración del orden del día y las discusiones del Pleno, así como aquellas relativas al funcionamiento y trabajo de las comisiones; las primeras, en su mayoría obsoletas y las últimas, prácticamente nulas hasta que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, aprobó sendos acuerdos sobre todas estas materias.²¹ Dichos acuerdos parlamentarios establecieron reglas concretas, que en gran parte otorgaron criterios de integración de las disposiciones reglamentarias respecto de la conducción y realización

²⁰ Las afirmaciones sostenidas en este rubro encuentran su fundamento en los artículos 34 numeral 1, inciso c); 39 numeral 1; 41; 42 numeral 1; 43 numerales 3 y 4; 46; 82 numeral 1, inciso c); 95; y, 104 numerales 2 y 3 de la LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Asimismo, encuentran ejemplos en los acuerdos parlamentarios por los que el pleno constituye diversas comisiones y comités que pueden consultarse en la Gaceta Parlamentaria de cada Cámara.

²¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 16 y 19 de marzo de 1998. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

de las sesiones plenarias de este órgano legislativo; otras tantas, sin embargo, como ya se mencionó, derogaron en la práctica al propio Reglamento, originando no pocas contradicciones e incertidumbre en cuanto a la aplicación de las normas.

Por su parte, las LVIII y LIX Legislaturas, también en la Cámara de Diputados, han considerado conveniente emitir sus propias normas respecto de la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones, a través de acuerdos parlamentarios, en los que se trató de establecer disposiciones integradoras, complementarias o actualizadoras del Reglamento, con el ánimo de no violentar la observancia de las disposiciones todavía vigentes²²; intención que como se anotó en el tema correspondiente a las proposiciones, no siempre logró cumplirse.

Otro ejemplo singular de esta clase de acuerdos de interpretación e integración de las normas parlamentarias, consiste en aquel aprobado por el Pleno en votación económica, el día 5 de septiembre de 2002, mediante el cual los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados pactaron dividir entre las tres principales fuerzas políticas representadas, el tiempo de desempeño de la Presidencia de la Mesa Directiva para el tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura, al haber resultado imposible lograr los acuerdos necesarios para alcanzar la votación calificada de dos terceras partes que requiere la elección de la Mesa y habiéndose agotado el tiempo legal previsto para tal efecto.²³

Ante la no previsión legal del supuesto en que se colocó la LVIII Legislatura, por no lograr el consenso requerido en el caso de la elección de una Mesa Directiva anual, el acuerdo parlamentario, en los hechos, logró tender un puente y movilizar el funcionamiento del órgano; sin embargo, en el ámbito jurídico-parlamentario algunas dudas surgieron acerca de la legalidad de este pacto porque, según algunas opiniones, contravino la disposición de la Ley Orgánica que establece la duración mínima de un año en el cargo de los funcionarios electos para la Mesa Directiva. Lo cierto es que el acuerdo tomado por el Pleno se encontró de alguna forma con contradicciones jurídicas, actualizándose así el tema de la imprecisión que existe en cuanto a los límites de los efectos de regulación, interpretación e integración inherentes al acuerdo parlamentario.

²²Ver Acuerdo en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 15 de diciembre de 2001, específicamente el Artículo Décimo Primero del mismo. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²³Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 6 de septiembre de 2002. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>. Así como, el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El cuestionamiento de la legalidad de acuerdos como el referido no ha sido impedimento para seguir haciendo uso de ellos, prueba de lo anterior es el acuerdo de la Legislatura LIX mediante el cual, de igual manera, se repartió el ejercicio de la Presidencia de la Mesa Directiva entre los tres grupos parlamentarios con mayor representación dentro de las Cámara de Diputados, aunque con una redacción diferente al texto del acuerdo de su antecesora, precisamente para no enfrentarse a un señalamiento de ilegalidad, en esta ocasión el fundamento para la división echó mano del argumento de la pluralidad acrecentada que mostraba la Cámara, así como, sin referirlo expresamente, de la natural figura de “vicepresidente en funciones de presidente” que se encuentra en el artículo 17 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. De esta forma el acuerdo señaló:

“Acuerdo

“Primero: La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el tercer año de ejercicio legislativo de la LIX Legislatura quedará conformada en los términos y orden de prelación siguientes:

“Presidente: Diputado Heliodoro Díaz Escárraga

“Vicepresidenta: Diputada María Marcela González Salas y Petricioli

“Vicepresidente: Diputado Álvaro Elías Loredó

“Vicepresidente: Diputado Francisco Arroyo Vieyra

“Secretaria: Diputada María Sara Rocha Medina

“Secretaria: Diputada Patricia Garduño Morales

“Secretario: Diputado Marcos Morales Torres

“Segundo: El diputado electo a la Presidencia de la Mesa Directiva, de conformidad con lo dispuesto por el resolutivo que antecede, ejercerá el cargo hasta el 31 de enero de 2006. A partir del 1 de febrero de 2006, la Presidencia de la Mesa Directiva será asumida por el vicepresidente que corresponda con arreglo al orden de prelación establecido en la lista electa, durante los periodos siguientes:

“Primer vicepresidente en el orden de prelación: del 1 de febrero al 15 de mayo de 2006;

“Segundo vicepresidente en el orden de prelación: del 16 de mayo al 31 de agosto de 2006.

“Tercero: Al término del periodo respectivo, la diputada o diputado que hubiere ejercido el cargo de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados asumirá la Vicepresidencia disponible en razón de la aplicación del procedimiento de sucesión rotatoria al que se refiere el resolutivo anterior.”²⁴

Las actuaciones de las Legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados demostraron que la elección de los integrantes de la Mesa Directiva obedecía más a intereses políticos, que al propósito de que los candidatos propuestos fueran aquellos legisladores en los que se observarían cualidades como prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas, tal y como lo dispone el artículo 18 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Prueba de lo anterior fue la súbita reforma al ordenamiento orgánico del Congreso, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de septiembre de 2006 (Artículo 17, numeral 7), en que la LX Legislatura de la Cámara Baja determinó que:

*“7. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, **garantizando que la presidencia de la Mesa Directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido.** El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta Mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los entendimientos necesarios.”*

Con la mencionada reforma, se legalizó la repartición política en el ejercicio de la Presidencia de la Mesa Directiva, evitando con ello fragmentar el período anual legal del mismo.

C) Los que regulan determinadas actividades o acontecimientos en la Cámara.

Existen dentro de la vida parlamentaria de las Cámaras actividades de cuya realización depende el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas al órgano legislativo. Definir las directrices para

²⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 31 de agosto de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

desarrollarlas, requiere de acuerdos, entre los que destacan aquellos por los que se establece el formato de las comparecencias de servidores públicos ante el Pleno y en las comisiones, ya sea con motivo de la glosa del informe anual que rinde el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, o aquellas previstas por los artículos 74, fracción IV y 93 de la Constitución.²⁵

Asimismo, las Cámaras llevan a cabo sesiones solemnes que pueden tener diversos fines tales como: Conmemorar algún acontecimiento de la vida nacional o internacional, recibir a alguna personalidad relevante o la inscripción con letras de oro de personalidades o frases célebres, en el Muro de Honor del Palacio Legislativo.²⁶

Un acuerdo que se destaca dentro de esta clasificación, por el hecho de haber regulado las formalidades de un relevante acontecimiento realizado durante la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, fue aquel por el que se decidieron los criterios para la recepción y diálogo con representantes del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el recinto del Palacio Legislativo de San Lázaro, bajo el formato de reunión de comisiones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República.²⁷

D) Los que entrañan la manifestación de una posición política.

Esta clase de acuerdos parlamentarios es utilizado con mayor frecuencia por los legisladores que pretenden hacer evidentes situaciones de orden meramente político y muchas veces de coyuntura. Durante las últimas legislaturas de ambas Cámaras aumentó considerablemente el número de proposiciones con punto de acuerdo presentadas ante el Pleno. Muchas de estas proposiciones han tenido como objeto esencial que el órgano legislativo de representación popular manifieste su posición respecto de asuntos

²⁵ Ver ejemplos de dichos acuerdos en gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados de fecha 8 de diciembre de 2000, 17 de abril de 2001, 11 de septiembre de 2001, 22 de noviembre de 2001, 4 de septiembre de 2003 y 19 de septiembre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 24 de noviembre de 2000, 5 de octubre de 2001, 2 de octubre de 2002, 12 de septiembre de 2003. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²⁷ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 23 de marzo de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

inherentes a la política nacional e internacional. Si bien esta finalidad encuentra justificación y fundamento en la función de control que el mismo posee, es pertinente destacar que en no pocas ocasiones se ha pretendido que a través de este tipo de acuerdos, se emitan posiciones o incluso exhortos a los otros poderes federales (Ejecutivo y Judicial) para que actúen de determinada forma, excediendo las facultades Constitucionales de las Cámaras y del Congreso General.

A pesar de lo anterior, también se han emitido acuerdos de esta clase en los que se hacen peticiones o recomendaciones perfectamente fundadas y que no implican la invasión o intromisión en las funciones de otras autoridades. Sobre los efectos vinculatorios reales de este tipo de acuerdos es que se presentan interrogantes; ya que no se encuentran definidos los alcances de dichas manifestaciones.

E) Los que asignan determinadas tareas o encargos a los legisladores.

Otros cuerpos y órganos que se integran por disposición del Pleno y a propuesta de la Junta de Coordinación Política, en forma de proyecto de acuerdo parlamentario son las delegaciones para atender reuniones interparlamentarias, así como los grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales de la Cámara de Diputados con órganos de representación popular de otros países.²⁸ (Artículo 34, numeral 1, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos).

Asimismo, ha sido práctica crear grupos de trabajo para realizar alguna o algunas actividades específicas, tal es el caso del “Acuerdo por el que se integra un Comité Conmemorativo para que organice y promueva un programa de actividades con el fin de celebrar el CCL Aniversario del Natalicio de Don Miguel Hidalgo y Costilla, Padre de la Patria”; o bien el “Acuerdo para la creación de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Energía que se encargue de estudiar y analizar la situación de la industria eléctrica nacional”.²⁹

²⁸Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 2 de mayo, 1 de agosto de 2001 y 18 de octubre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²⁹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 16 de abril de 2004, 20 de marzo de 2002 y 6 de septiembre de 2001, por citar algunos ejemplos. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

F) Los que emiten disposiciones meramente administrativas.

En esta clase de acuerdos encontramos aquellos que contienen procedimientos que requieren anuencia del Pleno, para el manejo o aplicación de recursos del órgano legislativo, ya sean financieros, materiales o humanos. Ejemplo de este tipo de acuerdos lo tenemos en aquel propuesto por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, relativo a los lineamientos para la autorización de viajes internacionales de los legisladores.³⁰

Podemos ubicar también en este apartado, a aquellos acuerdos que contienen normas disciplinarias de carácter administrativo para los propios legisladores, tal es el caso de los propuestos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos al Pleno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen los lineamientos para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas.³¹

G) Los que contienen nombramientos de personal o funcionarios internos.

Dentro de este tipo de acuerdos parlamentarios encontramos aquellos por los que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos propone al Pleno, por disposición de la Ley Orgánica, nombramientos de funcionarios administrativos de alto nivel, como lo son el Secretario General y el Contralor de la Cámara.³²

Aunque la utilidad de los acuerdos parlamentarios es comprobada,

³⁰Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 20 de diciembre de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

³¹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 10 de abril, 14 de noviembre de 2001, 9 de octubre de 2003, 12 de octubre de 2006 y 27 de octubre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

³²Ver Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

dados los cambios vertiginosos de la actividad parlamentaria en México, también es cierto que se ha abusado del uso de este instrumento, provocando con ello su desprestigio.

Un ejemplo palpable de la afirmación anterior, a mi juicio, puede constituirlo el *“Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la reingeniería de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros”*, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 20 de diciembre de 2005.

Dicho acuerdo autorizó la reestructuración parcial de las áreas encargadas de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros de la Cámara, de conformidad con el proyecto que para el efecto elaboró la Secretaría General y a pesar de las disposiciones contenidas en los artículos respectivos de la propia Ley Orgánica del Congreso. Sin embargo, para salvar el “inconveniente legal”, el propio Acuerdo se colocó en nivel superior a la Ley, al determinar en su punto Tercero que:

“Tercero.- Se acuerda la formulación, en su oportunidad, de una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de realizar las adecuaciones legales conforme a la reestructuración autorizada.”

La reforma a la Ley que prácticamente ordenó el acuerdo parlamentario no se ha realizado a la fecha, por lo que la reingeniería estructural que de hecho se llevó a cabo, no se encuentra incorporada a la norma jurídica orgánica de la Cámara.

Vigencia de los acuerdos parlamentarios

Así pues, consideramos que existen tantas clases de acuerdos como objetos a regular se presenten. Sin embargo, el objeto de los acuerdos no solamente proporciona un criterio de clasificación; a partir de la materia regulada por cada acuerdo podemos desprender su vigencia y también el elemento que prevalece en su esencia: (político o jurídico).

Guardando sus respectivas proporciones, al observar las dos clases de resoluciones que de conformidad con el artículo 70 de la Constitución

General de la República, son emitidas por el Congreso de la Unión, se podrían equiparar los acuerdos parlamentarios, únicamente para efectos de esta parte del estudio, a las leyes o a los decretos, según la generalidad o especificidad de su objeto. Resultando de este ejercicio dos clases de acuerdos parlamentarios:

- **Acuerdos Parlamentarios de Naturaleza Específica:** Se extinguen agotado el objeto para el que fueron creados, ya que la propia especificidad de este objeto provee la derogación tácita del acuerdo tan pronto desaparece la situación o función concreta, dado lo cual se convierten en un genuino precedente.

La mayoría de los acuerdos parlamentarios que se enmarcan en esta categoría, son aquellos por los que se determinan los integrantes de las comisiones ordinarias en cada legislatura, ya que concluido el tiempo de la misma, aunque las comisiones permanezcan como tales, los legisladores pierden tal calidad y por lo tanto cesan en el ejercicio de ser integrantes de las comisiones.

También en esta categoría de acuerdos se encuentran aquellos por los que se constituyen las delegaciones para atender las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad, aquellos que establecen los formatos para llevar a cabo reuniones de trabajo, comparecencias o sesiones solemnes, así como los que asignan a uno o varios legisladores actividades específicas. Todos ellos determinan sin lugar a dudas cual es el objeto de dicho acuerdo y resulta obvio que al agotarse éste, se extingue la vigencia del instrumento en el mismo acto.

- **Acuerdos Parlamentarios de Naturaleza General:** Son aquellos que poseen objetos cuya realización no depende de algún acontecimiento o del cumplimiento de un plazo o término. Frecuentemente sus contenidos se forman de hipótesis normativas de carácter general dirigidas a determinada clase de individuos sin distinción: los legisladores.

Dentro de esta clase de acuerdos parlamentarios se encuentran aquellos por los que se interpreta o integra la normatividad parlamentaria vigente (apartado de B de la clasificación de los acuerdos según su objeto), así como todos aquellos que de una u otra forma contengan disposiciones que creen derechos u obligaciones a los legisladores y los que establezcan criterios o regulen el desempeño de alguna función legislativa o parlamentaria.

Algunos acuerdos parlamentarios de naturaleza general aprobados por una legislatura anterior a la que se encuentra en funciones, han presentado dificultad en cuanto a la determinación de su vigencia. En tanto que unas opiniones de legisladores se manifiestan por seguir atendiendo las disposiciones de acuerdos a los que han llamado “heredados por la legislatura anterior”, otras se oponen radicalmente a aplicar normas que se establecieron para regular situaciones distintas a las se presentan en su tiempo.

Aunque no carecen de razón los argumentos esgrimidos en contra de la aplicación sistemática de los “acuerdos heredados por la legislatura anterior”, cierto es que desde el punto de vista jurídico, para determinar la vigencia de los acuerdos parlamentarios deberían tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los órganos que conforman el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) son instituciones constitucionales y como tales, están revestidas con la característica de permanencia; las legislaturas en cambio, solamente son temporalidades de integración y funcionamiento de la institución. En tal virtud, los acuerdos que emanan del órgano como institución (que no contienen una disposición específica en cuanto a su vigencia) se encuentran revestidos a su vez de la misma permanencia que atañe al órgano que los emite, por lo que no resultaría tan lógica su abrogación automática.
- Guardando las debidas proporciones y atendiendo a las evidentes diferencias ya expuestas entre las leyes y los acuerdos, se cree conveniente no olvidar que el acuerdo parlamentario es un acto legislativo que en muchas ocasiones tiene contenido normativo, por lo que resulta lógico concebir que *mutatis mutandi*, le son aplicables los principios rectores de la vigencia legal establecidos en el sistema jurídico nacional.

Así, el inciso f) del artículo 72 constitucional determina: *“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”*. En el mismo sentido el Código Civil Federal, en su artículo 9 establece: *“La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.”*

Estos principios han sido aludidos en no pocas ocasiones durante los

debates de las Cámaras respecto de la vigencia de los acuerdos parlamentarios, argumentando la necesidad de que la abrogación o derogación de toda disposición emitida por el órgano legislativo, requiere un acto que siga el mismo procedimiento observado para su creación. Incluso la propia Cámara de Diputados ha adoptado este criterio a petición de sus miembros, ejemplo de ello fue el presentado durante la LVI Legislatura, a propósito de concluir las funciones de la Comisión de Investigación del Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y de sus empresas filiales, que al ser constituida por acuerdo del Pleno, tuvo éste que aprobar un acuerdo por el que se declaraba la extinción de dicha Comisión.³³

- Por último, se sostiene que una técnica jurídica y legislativa adecuada podría evitar muchas imprecisiones y disyuntivas en la aplicación de las disposiciones internas contenidas en los acuerdos parlamentarios. Particularmente, la determinación dentro del cuerpo normativo de los acuerdos (en la parte destinada a las disposiciones transitorias), de la vigencia de los mismos, por ejemplo con el siguiente enunciado: *“El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, dejando de surtir sus efectos en la fecha en que termine sus funciones la actual (AQUÍ EL NUMERO DE LA LEGISLATURA) Legislatura.”*; o bien: *“El presente acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Parlamentaria y su vigencia se extenderá únicamente para la (AQUÍ EL NUMERO DE LA LEGISLATURA) Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.”*

Los aspectos sobre la determinación de la vigencia de los acuerdos parlamentarios que se exponen, constituyen una vez más, el indicativo de que este tema de derecho parlamentario demanda urgentemente una regulación clara y precisa, en aras de establecer los directrices que permitan definir a los diputados y senadores, legislatura a legislatura, qué acuerdos son aplicables y por lo tanto vigentes, en el ámbito de sus funciones.

Las consideraciones jurídicas y apuntes plasmados en el presente estudio, se han derivado de la observación de diversos aspectos prácticos, sobre todo en las más recientes legislaturas de la Cámara de Diputados, razón por la que, no pretenden de manera alguna sentar postulados inamovibles, ni establecer criterios estrictos en el tema de los acuerdos parlamentarios;

³³Cámara de Diputados. LVI Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES de fecha 8 de diciembre de 1996. pp. 645 a 702

lejos de ello, sí se pretende proporcionar al lector un panorama general sobre la importancia que este instrumento parlamentario tiene en la vida de las Cámaras del Congreso mexicano, en el ánimo de contribuir a la tarea de detectar los puntos clave para la necesaria actualización de la normatividad parlamentaria en nuestro país.

Es así que, a manera de conclusiones, se expone lo siguiente:

- Los acuerdos parlamentarios se nutren esencialmente del elemento consuetudinario, objetivado en el reconocimiento de los usos y prácticas parlamentarias; son el resultado de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas representadas en un órgano legislativo y con frecuencia contienen reglas o normas de conducta de carácter jurídico, por lo que pueden llegar a tener dos naturalezas: una política y otra jurídica.
- La proposición es el origen de todo acuerdo parlamentario. El derecho a proponer es exclusivo de los legisladores o de los órganos de dirección expresamente facultados por la Ley Orgánica. Sin embargo, el abuso de tal derecho, en combinación con la no aplicación de los filtros o métodos de selección contenidos en las disposiciones reglamentarias, han originado que la cantidad de proposiciones presentadas desborde las capacidades de las Cámaras, obstruyendo su actividad legislativa y convirtiéndolas en simples vitrinas de las posturas y manifestaciones partidistas, sobre todo en los tiempos vertiginosos de las contiendas político-electorales.

Es por lo tanto urgente restablecer la aplicación de la valoración para admitir proposiciones a discusión, disponer criterios de orden y límites en la presentación de las mismas, así como construir los arreglos y acuerdos políticos necesarios para impulsar la actividad y producción legislativa.

- Los acuerdos parlamentarios son constitucionalmente la expresión más pura de la facultad de autodeterminación del Poder Legislativo. Al poseer el derecho de proposición sólo los integrantes del órgano que formula y adopta tales acuerdos, son únicamente ellos los obligados y también los capacitados para fijar límites al ejercicio del derecho de presentar proposiciones ante el Pleno.
- Los innumerables imprevistos y contingencias que presenta continuamente el desarrollo de las tareas parlamentarias y legislativas,

así como la doble naturaleza política y jurídica del acuerdo parlamentario, lo han convertido en el instrumento por excelencia para solucionar conflictos relacionados con los aspectos de la conducción política, orgánica, funcional y de representación externa del órgano legislativo.

- Aunque en su mayoría los acuerdos responden a la necesidad de complementar, integrar o interpretar la normatividad vigente, en aras de proporcionar las soluciones requeridas para el correcto funcionamiento de la institución parlamentaria y legislativa, la variada gama que de los mismos se ha presentado, también muestra acuerdos de corte administrativo, constitutivo de órganos o declarativo.
- Existen tantas clases de acuerdos como objetos, circunstancias o materias requieran de este instrumento; sin embargo, el objeto de cada acuerdo otorga además criterios para determinar aspectos relacionados con su jerarquía y vigencia.
- La imprecisión en la vigencia de algunos acuerdos parlamentarios colocan a las legislaturas en disyuntivas de aplicación. Según los principios que han regulado la vigencia de las disposiciones jurídicas dentro del sistema jurídico mexicano, el acto de abrogación o derogación de toda norma deberá seguir el mismo procedimiento que el observado para su creación. Por lo tanto, retirar de la vigencia un acuerdo que no contenga disposición expresa al respecto, requiere a su vez de otro acuerdo para tal fin.
- En la actualidad del Congreso mexicano, la vigencia de sus acuerdos constituye práctica y su abrogación los coloca en calidad de precedentes, los cuales en no pocas ocasiones han sido reproducidos y utilizados en circunstancias posteriores y similares, constituyendo de esta forma la antesala del derecho parlamentario escrito y permanente. Son por así decirlo, el Derecho Parlamentario en potencia.