

UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN FUNCIONAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Contenido

I. Normas que regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión	89
A. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM	89
a) Antecedentes	89
b) Estructura	89
c) Reglas para la discusión	90
1. Turnos para discutir	92
2. Discusión en lo general	92
3. Discusión en lo particular	93
4. Argumento en por y en contra.	94
5. Intervención de los miembros de la comisión dictaminadora y del autor en el debate y de los diputados únicos en su territorio.	94
6. Intervenciones para hechos	95
7. Duración de las intervenciones.	96
8. Número de intervenciones en la discusión	98
9. Las mociones	100
10. Tipos de mociones	100
B. La Ley Orgánica del Congreso General de los EUM	107
a) La creación de la Ley Orgánica de 1979	108
b) La Ley orgánica de 1999	110
c) Los acuerdos parlamentarios sobre regulación funcional.	111
II. La necesidad de una nueva reglamentación del funcionamiento de la Cámara de Diputados.	115
A. Las distintas propuesta en materia de regulación funcional	116
a) Los reglamentos previstos para ambas Cámaras en los artículos transitorios de la Ley Orgánica de 1979.	116
b) Los reglamentos de la Ley Orgánica de 1999.	116
B. La Ley orgánica como reglamento parlamentario	119
Conclusiones	121

I. Normas que regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión

A. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM

a) Antecedentes

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, tiene antecedentes en diversos ordenamientos. Las primeras normas funcionales de un órgano legislativo en México datan de 1813, año en que se aprueba el Reglamento de las Cortes de Cádiz, posteriormente ya en la época independiente, se aprobó el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano en 1821, al que le seguirían distintas normas para regular el funcionamiento del Congreso mexicano normas que van desde reglamentos hasta decretos específicos.

El 23 de diciembre de 1824 se expide el primer Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en el que se incorpora la estructura bicameral del Congreso, este sería sustituido por los reglamentos de 1857, 1897 y el reglamento vigente.¹

Con fundamento en lo previsto por la fracción XXIII del artículo 73 constitucional hoy derogada, el 20 de marzo de 1934 se expidió el Reglamento Interior vigente, al cual se le realizaron un total de nueve reformas, las cuales solo modificaron cuestiones menores salvo la del 16 de octubre de 1937 que preveía una nueva forma de operación para el Congreso, pero que no obstante su importancia, fue derogada días después mediante un decreto del día 1 de noviembre del mismo año. Cabe destacarse que una vez suprimida la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución se llevó a cabo una reforma el 27 de septiembre de 1981 (lo que deja en evidencia la falta de facultades para realizarla).

b) Estructura

El reglamento Interior consta de un total de 214 artículos, divididos en apartados que regulan: la instalación de las Cámaras, a distintos órganos

¹Los antecedentes del Reglamento Interior han sido desarrollados con mayor detalle en trabajos previos como Cervantes Gómez; Juan Carlos, "Un nuevo reglamento para el Congreso" revista *Quórum Legislativo* no 80, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, enero-marzo 2005, México.

de gobierno como son la presidencia, vicepresidencia, los secretarios, y prosecretarios, asimismo se regulan las sesiones, la presentación de iniciativas de Ley, las comisiones, las discusiones, la revisión de proyectos de Ley, las votaciones, la formula para expedir leyes, la comisión permanente, el Diario de los Debates, el ceremonial, la operación de la tesorería y diversas normas que regulan el uso de las galerías.

No obstante, debido a que la Ley Orgánica actualmente regula gran parte de estas materias, solamente están vigentes las normas del Reglamento previstas para regular los siguientes temas: sesiones, iniciativas de Ley, discusiones, revisión de proyectos de Ley, votaciones, formula para expedir leyes, ceremonial y galerías.

Dentro de los apartados vigentes los de mayor importancia son los que regulan el proceso de discusión en el Pleno, el de las votaciones y la Participación de funcionarios del Ejecutivo enviados por el Presidente o citados por la Cámara mismos que a continuación analizaremos.

c) Reglas para la discusión

El procedimiento previsto por el Reglamento Interior para el debate recoge elementos del procedimiento de discusión previsto para las Cortes de Cádiz de 1813, así como de los distintos ordenamientos que lo precedieron. Dentro de las reglas para la discusión se encuentran las que regulan las lecturas mismas que a continuación analizaremos.

Los artículos 132 y 133 de la Constitución de Cádiz constituían la base para que los diputados propusieran a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se fundaban. La Constitución determinaba que dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, sería leído por segunda vez; acto seguido las Cortes deliberarían si era de admitirse o no a discusión y solo si la gravedad del asunto lo requería se pasaba a comisiones (razón por la cual no existe una regulación específica para las lecturas de los dictámenes). Una vez cumplido este trámite cuando menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto, sería leído por tercera vez, y se señalaría día para abrir la discusión.²

Como puede observarse con esta disposición se previeron tres lecturas previas al análisis del proyecto de Ley en el caso de la proposiciones distintas a las de Ley el artículo LXXXII señalaba que antes de ser discutidas debía darse lectura cuando menos dos veces al proyecto en sesiones distintas.

²El Artículo 135 del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

Las reiteradas lecturas de los proyectos de ley, se realizaban con el fin de que los diputados pudieran conocer los proyectos en virtud de que la reproducción de los documentos era limitada.

En el Reglamento del Congreso General de 1824 el artículo 48 dispone la obligatoriedad de dos lecturas en sesiones diferentes con un intervalo de por lo menos dos días de las proposiciones o proyectos de ley. Regla que recogía el artículo 77 posteriormente de acuerdo con el artículo 78 una vez realizada estas lecturas debía mediar un intervalo similar para la discusión, la cual se iniciaba con una nueva lectura del proyecto, oficio o proposición que lo hubiere provocado. Es decir tres lecturas del dictamen

En el reglamento de 1857 se regulan en el artículo 104 las dos lecturas previas del dictamen antes de su discusión

El reglamento de 1897 regula en sus artículos 32 y 94 las lecturas previas a la discusión de una forma prácticamente idéntica a la del texto del reglamento vigente salvo que el artículo 32 prevé dos lecturas previas a la discusión del dictamen. Es decir tres lecturas antes de la discusión. Es con el reglamento de 1934 que se suprime la segunda lectura previa al día agendado para la discusión en el artículo 30, con lo que a partir de este solo se realiza una lectura previa a la discusión y una el día señalado para ésta.

Es evidente que con los avances tecnológicos, la reproducción y distribución de los proyectos de ley y propuestas no legislativas se facilita enormemente, lo que ha propiciado la dispensa de las lecturas, sin embargo esta práctica ha contribuido a que los legisladores no conozcan el sentido de los dictámenes que aprueban, razón por la cual se considera necesario preservar cuando menos la publicación de los dictámenes como requisito previo a la discusión de los mismos y no eliminarlo totalmente como sugieren algunas voces.

En el caso del Congreso de los Diputados de España el artículo 109 de su Reglamento disponen que: “la Mesa del Congreso ordenará la publicación de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente,” asimismo el artículo 110 señala que publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión.

Como aquí se observa las lecturas en el Parlamento español –como en mucho otros países- han quedado en el pasado y solo se ordena la publicación de los proyectos a fin de que sean conocidos por todos los legisladores y así sí alguno tiene interés en realizar alguna modificación conozca la propuesta.

1. Turnos para discutir

Los parlamentos modernos han sido el medio idóneo para resolver las diferencias políticas al interior de un Estado, sustituyendo los enfrentamientos armados por las contiendas en la tribuna, sin embargo con el fin de lograr un debate ordenado en el que se tenga una intervención conforme a criterios democráticos, es necesario establecer reglas que permitan la realización de discusiones en forma ordenada y que garanticen la participación de todos los grupos y sectores que integran a la asamblea.

Es por esta razón que las reglas para normar el orden de la participación en las discusiones son determinantes para el buen desarrollo de las mismas.

Las reglas que establecen el orden de participación en los debates son de las más antiguas, es así que el artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz, señala que: “los diputados que quieran hablar pedirán la palabra al presidente, y hablarán por su orden”. Es con el reglamento de 1824 que se dispone por primera vez la alternancia de oradores en pro y en contra, para lo cual debía formarse una lista.³ Disposición que pasó integra al Reglamento de 1857⁴ y posteriormente al reglamento de 1897⁵ de donde finalmente pasó al actual Reglamento.

En el caso español el artículo 118. 2.b. del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que la Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá: “Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.”

Como puede observarse el orden en los debates es esencial para el buen desarrollo de éstos, sin embargo en otros países se ha optado por establecer previsiones que permitan flexibilidad para establecer los tiempos de discusión.

2. Discusión en lo general

El Reglamento de Cádiz no hace diferenciación alguna en el proceso de discusión, es con el Reglamento de 1823 que se establecen la discusión en general y en particular señalando que: “En la discusión sobre proyecto de

³Reglamento del Congreso General de 1824 artículo 79.

⁴Reglamento Interior del Congreso de 1857 artículo 118.

⁵Reglamento del Congreso 1897 artículo 95.

decreto o resolución general se tratará primero del proyecto en su totalidad, y en este estado, declarado estar suficientemente discutido, se preguntará si ha o no lugar a la votación; y habiéndolo, se procederá a discutir los artículos en particular.”⁶ Esta forma de discutir pasaría a subsecuentes reglamentos hasta llegar al vigente.

El objeto de establecer estas dos etapas fue el pasar del proyecto en general al particular y así eficientar el debate de un asunto.

En la discusión en lo general se hacen observación sobre la totalidad del dictamen emitido por una comisión, sin entrar a partes específicas sólo se presenta y discute una visión general del proyecto.

3. Discusión en lo particular

Como ya se ha comentado la diferenciación entre discusión en lo general y en lo particular se implementó en 1824 y hasta la fecha es la forma en que se discuten los proyectos en el Pleno.

El artículo 80 del Reglamento de 1824 preveía que la discusión en lo particular debería realizarse sobre cada uno de los artículos del proyecto de ley, razón por la que una vez aprobado en lo general se iniciaba la lectura de todos y cada uno de los artículos que lo integraban, preguntado al final de cada lectura si algún legislador deseaba hacer observaciones, esta práctica se explica en razón de la imposibilidad material de que todos los miembros de la Cámara contarán con una copia del proyecto, razón por la cual, la única forma de conocer el proyecto era mediante las lecturas reiteradas de las iniciativas, los dictámenes y en este caso de los artículos en particular, esta práctica fue recogida por los reglamentos subsecuentes, fue hasta la expedición del reglamento de 1934 que se dispuso en el artículo 133 la posibilidad de: “apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar”, con lo que los que no fueran impugnados, se podían reservar para votarlos al final en un sólo acto. No obstante esta previsión la práctica de leer la totalidad de los artículos persistió hasta 1958.⁷

El procedimiento actual de acuerdo con el artículo 117 del reglamento vigente determina que una vez finalizada la discusión en lo general y aprobado

⁶Artículo 91 del Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823.

⁷En la discusión en lo particular del dictamen de la Segunda Comisión de Hacienda con respecto al proyecto de reformas al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Que se invoca por primera vez el artículo 133 del Reglamento, para solo reservar algunos artículos para su discusión por separado. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 25 de noviembre de 1958.

el dictamen en este sentido, se debe dar paso a la discusión en lo particular, para lo cual la práctica ha determinado que antes de someter a votación un dictamen en lo general se pregunte a los miembros de la asamblea que artículos desean reservar para su discusión en particular.

4. Argumento en pro y en contra.

El Reglamento de Cádiz no determinaba un orden para la discusión a favor y en contra de un proyecto de ley, solo disponía que los diputados que quisieran hacer uso de la palabra lo solicitaran al presidente y en ese orden serían sus intervenciones.⁸ En el Reglamento del Congreso Constituyente de 1823 prevalece este procedimiento, con el reglamento de 1824 se dispone por primera vez el orden aleatorio en pro y en contra, para lo cual era necesario formar una lista que sería leída antes de iniciar la discusión, asimismo se dispuso que cuando nadie pidiera la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la comisión tendría que exponer las dificultades que ésta tuvo en sus “conferencias privadas”, este procedimiento ha prevalecido hasta nuestros días.⁹ Con el Reglamento de 1934 sólo se adicionó que la discusión se iniciara con una intervención en contra.

5. Intervención de los miembros de la comisión dictaminadora y del autor en el debate y de los diputados únicos en su territorio.

El Reglamento de Cádiz disponía que los individuos de las comisiones que presentaran algún “informe”, pudieran hablar cuando lo consideraran conveniente para dar las explicaciones que se necesitaran, y para “satisfacer a los reparos que opongán los diputados; pero sin molestar al Congreso con repeticiones, ni impedir a los demás que hayan pedido la palabra.” El mismo derecho se concedía al diputado autor de la proposición en discusión.¹⁰

Por otra parte el reglamento de 1824 disponía que uno de los individuos de la comisión, designado por ésta, tendría especialmente la palabra antes de la discusión, para aclarar la materia, dar justa idea de los fundamentos del dictamen y todo lo demás que juzgue necesario para la debida instrucción del Congreso. Adicionalmente se preveía que hablaran los diputados que “hubieren pedido la palabra, llamándolos el presidente por el orden de

⁸Artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

⁹Artículos 79 y 102 del Reglamento de 1824.

¹⁰Reglamento de Cádiz artículo XCI.

la lista,” y podrían hablar hasta seis.¹¹ Por otra parte el mismo reglamento señalaba que los individuos de las comisiones y el autor de la proposición o proyecto que se discutía, podrían hablar “cuantas veces lo tengan por conveniente, sin preferencia de turno.”¹²

El Reglamento de 1857 señalaba que: “sólo los individuos de la comisión, el autor de la iniciativa que se discuta, y los diputados que sean únicos por su Estado o territorio en los asuntos que especialmente interesen a éstos, podrán hablar dos veces.”¹³

Con el reglamento de 1897 se dispuso que los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discutía podrían hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrían hablar dos veces sobre un asunto. Asimismo que la misma facultad tendrían los diputados que fueran únicos por su estado o territorio.¹⁴ En el reglamento de 1934 prevaleció esta regla.

6. Intervenciones para hechos

En el siglo XIX regía en el Parlamento británico el principio de que la discusión debía ser absolutamente libre, no sólo por su contenido, sino también por el derecho de todos los miembros a intervenir en cualquier discusión en igualdad de circunstancias.¹⁵ Este principio sufrió limitaciones progresivas que pretendían contrarrestar prácticas obstruccionistas que dificultaban la cada vez más voluminosa y complicada labor de los parlamentos. En la mayoría de las regulaciones parlamentarias se incorporaron previsiones tendientes a organizar los debates que en ocasiones podían, ser restrictivas del derecho a debatir a fin de lograr la eficiencia de los órganos parlamentarios.

La naturaleza política de los parlamentos -en donde coinciden grupos de intereses muchas veces opuestos- exige que todas las fuerzas políticas puedan manifestar sus posiciones, a fin de que el pueblo a quien representan, pueda conocer y valorar la conveniencia de las mismas, así como la actuación de los distintos grupos. El debate es una característica de los órganos parlamentarios y el derecho a debatir haciendo uso de la libertad de palabra, es uno de los más importantes de los parlamentarios.

¹¹Reglamento de 1824 artículo 90.

¹²Reglamento de 1824 artículo 94.

¹³Reglamento de 1857 artículo 124.

¹⁴Reglamento de 1897 artículo 99 y 100.

¹⁵Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 211.

Es por lo anterior que se observa en nuestra reglamentación funcional desde sus antecedentes disposiciones que organizaban la forma de los debates y limitaban la participación en ellos con el fin de darle un orden a la discusión, pero en pos de la libertad de palabra de los congresistas se incorpora la posibilidad de solicitar intervenciones para hechos o contestar alusiones personales, las cuales representan una variación en el orden de la discusión pero son necesarias para garantizar el derecho de los legisladores a participar libremente en los debates, más aún cuando se tiene información valiosa con respecto al asunto de que se trata o cuando se les está aludiendo en una discusión, lo cual los habilita para participar en ella y aclarar en muchas ocasiones la información que sobre ellos se difundió desde la tribuna. Nuestra legislación vigente sobre el tema ha sido rebasada, razón por la cual se ha abusado de este tipo de intervenciones, lo que trae dilaciones en el desarrollo de las discusiones, pero que sin embargo garantizan como ya señalamos uno de los más importantes derechos de los parlamentarios que es la libertad de debatir.

El Reglamento de Cádiz disponía que: “Ninguno podrá hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones; pero si variase la cuestión, podrá pedirse nuevamente la palabra.”¹⁶ El Reglamento de 1824 disponía que: “Ningún otro diputado hablará más que una vez sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, deshacer equivocaciones, y a lo sumo para responder brevemente objeciones sobre lo que él mismo expuso cuando habló; pero si variare la cuestión podrán todos pedir de nuevo la palabra.”¹⁷

Por otra parte el Reglamento de 1857 en su artículo 125 señalaba que: “Los diputados sin entrar de nuevo en la cuestión, podrán deshacer equivocaciones puramente de hecho, para lo cual podrán pedir la palabra y se les concederá.” El Reglamento de 1897 en su artículo 101, determinaba que: “Los individuos de la Cámara aún cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hecho o contestar alusiones personales.”

7. Duración de las intervenciones.

El texto del Reglamento Interior prevé en su artículo 103 un límite de 30 minutos para los discursos de los legisladores sobre cualquier negocio,

¹⁶El Reglamento de Cádiz artículo XC.

¹⁷Reglamento de 1824 artículo 94.

tiempo que de acuerdo con este artículo puede extenderse con permiso de la Cámara. El Reglamento de 1824 al igual que el vigente en su artículo 86 señalaba media hora como máximo para un discurso, debe tomarse en cuenta que en esta época el número de legisladores que integraban las Cámaras era mucho menor y los que intervenían en estas eran un número reducido. Actualmente el número de legisladores se ha incrementado, así mismo el número de legisladores que solicitan el uso de la palabra y los asuntos de que deben conocer las Cámaras, razón por la que no es posible que las intervenciones sean tan prolongadas, es por esta razón que la duración de las intervenciones se ha restringido mediante acuerdos parlamentarios en el caso de la Cámara de Diputados por lo que las distintas intervenciones tienen los siguientes límites:

Tipo de intervención	Tiempo de la intervención.
1. Presentaciones de iniciativas y propuestas no legislativas	Hasta diez minutos;
2. Intervención de los miembros de la comisión dictaminadora y del autor en el debate y diputados únicos en su territorio	<p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación</p> <p>El artículo Vigésimo Cuarto segundo párrafo, determina que la discusión de dictámenes se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
3. Intervenciones para fijar posición de grupo	Hasta Diez minutos

<p>4. Discusión en lo general</p>	<p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación Se aplica el artículo Vigésimo Cuarto para determinar el tiempo de las intervenciones</p>
<p>5. Discusiones en particular</p>	<p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación Se aplica el artículo Vigésimo Cuarto para determinar el tiempo de las intervenciones</p>
<p>6. Intervenciones para rectificar hechos</p>	<p>Reglamento Interior del Congreso Hasta cinco minutos Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación Artículo Décimo Tercero. Hasta cinco minutos</p>
<p>7. Intervenciones para contestar alusiones personales</p>	<p>Hasta cinco minutos</p>
<p>8. Efemérides</p>	<p>Hasta por cinco minutos</p>

8. Número de intervenciones en la discusión

El artículo 114 señala que antes de cerrar las discusiones pueden hacer uso de la palabra seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora y de los funcionarios del Ejecutivo Federal señalados en el artículo 53. El mismo artículo prevé que en los asuntos económicos de cada Cámara, basta con tres intervenciones en cada sentido, número que puede ampliarse por acuerdo de la Cámara.

Como se desprende de la lectura de este artículo los miembros de la comisión que elaboró el dictamen tienen un papel fundamental en la discusión de este en el Pleno en virtud de que se considera que este grupo de legisladores son los especialistas en el tema y los que mayores elementos de juicio pueden aportar en el debate para la toma de una decisión. Mediante esta disposición se traslada el debate que se suscitó al interior de la comisión para la aprobación del dictamen a discusión a la sesión del Pleno, lo cual es sumamente conveniente para tomar una decisión final, razón por la cual se ha considerado no limitar la intervención de los diputados que forman parte de la comisión dictaminadora.

El antecedente de esta regulación lo encontramos en el artículo XCIV del Reglamento de las Cortes de Cádiz que prescribía que las discusiones durarán todo el tiempo que a juicio de las Cortes se considerara necesario para ilustrar la materia.

La única limitación estaba en el artículo XC que preveía que ningún diputado podía hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones.

En el reglamento del Congreso de 1824 ya se preveía una disposición muy semejante a la prevista en el Reglamento vigente es el caso del artículo 95 el cual preveía que:

“En los proyectos de ley o decreto no podrá cerrarse la discusión mientras no hubieren hablado, por lo menos, seis individuos en pro y otros tantos en contra, caso que los hubiere, incluso los secretarios del despacho. En los demás asuntos que sean privativos de cada cámara, bastará que hablen tres en cada sentido.”

Finalmente cabe señalar que la regulación del número de intervenciones en un debate se ha complementado por los distintos acuerdos parlamentarios que se han expedido para regular los debates, es el caso del acuerdo aprobado por la LVII Legislatura en el que se regulan los debates¹⁸, que disponía en su artículo Décimo Sexto inciso a) que cada grupo parlamentario dispondría de 15 minutos para una intervención, asimismo en su inciso b). reducía el número de intervenciones a cuatro en pro y cuatro en contra, para poder preguntar

¹⁸Acuerdo 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 día 6 de noviembre de 1997.

a la Cámara sí se consideraba suficientemente discutido un dictamen. En los posteriores acuerdos parlamentarios que sobre esta materia se aprobaron por la LIX y la actual LX Legislatura se ha considerado conveniente regresar a las rondas de seis intervenciones por lo que en ambos instrumentos se señala que la discusión de los dictámenes se ceñirá a los previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM.¹⁹

9. Las mociones

Las intervenciones que pueden hacerse desde la curul de los legisladores son las denominadas mociones o propuestas, las cuales consisten en proponer al Presidente de la Cámara distintos trámites con el fin de mantener el orden en la sesión, proporcionar elementos para enriquecer el debate resolver los desacuerdos y suspender los debates, debido a que el Presidente es el único facultado para ordenar estos trámites, el legislador solamente puede proponer su implementación.

10. Tipos de mociones

Se puede realizar distintas clases de mociones como son:

- 1. De orden.** Esta proposición puede hacerse cuando:
 - a. Se infrinjan artículos del Reglamento, el cual debe ser citado
 - b. El orador se aparte del asunto a discusión
 - c. Se viertan injurias contra alguna persona o corporación
- 2. Pregunta al orador.** Cuando se requiera una explicación pertinente. Esta debe hacerse a través del Presidente de la Cámara y con permiso del orador en turno.
- 3. Para ilustrar la discusión.** Es decir para que el Pleno conozca algún documento relacionado con la discusión o bien el contenido de un artículo que puede aplicarse a la misma.
- 4. Para verificar el quórum.** Cuando la falta de quórum sea notoria cualquier legislador puede proponer al Presidente de la Cámara que levante la sesión.

¹⁹Cfr. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación. LIX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 9 de octubre de 2003. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema electrónico de votación. LX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 27 de septiembre de 2006.

5.Suspensiva. De acuerdo con el artículo 110 del Reglamento. cuando se presenta una moción suspensiva, se debe leer esta proposición, y sin otro requisito que oír a su autor, si este desea fundarla y a algún impugnador, si lo hubiere. Posteriormente se debe preguntar a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente, si la Cámara considera que debe ser tomada en consideración se pasa a la discusión de la misma pudiendo hablar al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada posteriormente al desahogo de este trámite se procede a la votación de la moción.

b) Regulación de las votaciones

1. Votación en general

De acuerdo con el artículo 117 del Reglamento declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se debe proceder a la votación en tal sentido. Para realizar las votaciones el propio Reglamento establece en el artículo 146 tres clases de votaciones:

- a. Nominales
- b. Económicas y
- c. Por cedula.

2. Votación en lo particular

El artículo 118 del Reglamento señala que cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, el Presidente de la Cámara debe preguntar si ha lugar o no a proceder con la votación del artículo; si el Pleno resuelve en sentido afirmativo debe votarse, en caso contrario debe ordenarse que sea regresado a la comisión dictaminadora.

c) Regulación del voto particular modificaciones y adiciones

1. El voto particular

El artículo 119 determina que si existe algún voto particular debe ponerse a discusión posteriormente a que sea desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos, con el único requisito de que se haya presentado

por lo menos un día antes de iniciar la discusión del “dictamen de la mayoría de la Comisión”. Esto en concordancia con lo dispuesto por el artículo 88, que señala que: “Si alguno o algunos de ellos [miembro de la comisión] desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito. Con respecto al voto particular el artículo 66 del Reglamento de 1824, disponía que: *“Para que haya dictamen de comisión, deberá estar firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Los que disintieren de esta mayoría, fundarán precisamente por escrito su voto particular.*”

Como puede observarse formular el voto particular era una obligación si se estaba en desacuerdo con la mayoría de la comisión, al contrario de la disposición actual que prevé esto como opcional para el o los diputados que disientan.

Se denomina voto particular, en derecho procesal, a la opinión divergente que emite el miembro de un tribunal u órgano colegiado con respecto a la decisión final tomada por la mayoría. Se utiliza en jurisprudencia y decisiones judiciales, aunque el concepto también se extiende al resto de órganos públicos colegiados que emiten decisiones o recomendaciones.

La utilidad del voto particular, sin embargo, es a largo plazo. Mediante el voto particular el magistrado puede hacer constar y hacer pública su opinión en un caso concreto. Dicha opinión puede ser con respecto a la aplicación de las normas jurídicas y su interpretación, de forma que está dando a entender que cabe la posibilidad de otra línea jurisprudencial diferente a la seguida. El voto particular puede llegar a influir en la doctrina, y puede afectar a la jurisprudencia posterior.

En materia parlamentaria el voto particular tiene alcances distintos que en materia procesal judicial, ya que en este último, su validez respecto a la resolución dictada es nula, y no afecta en modo alguno las consecuencia que ésta pueda tener. No obstante lo anterior, existen casos excepcionales en los que los votos particulares han sido puestos a discusión haciendo las veces de dictamen de minoría, un ejemplo de esto lo constituye el celebre voto particular de Mariano Otero formulado el 5 de abril de 1847.²⁰

2. Presentación de adiciones o modificaciones a artículos aprobados.

El artículo 124 del Reglamento vigente autoriza a los legisladores a presentar adiciones o modificaciones a los artículos aprobados con el único requisito de hacerlo por escrito durante la sesión en que se vote la proposición

²⁰Felipe, Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. Porrúa, México, 1957, pág. 443.

o proyecto. A su vez el artículo 125 establece el procedimiento para admitir la propuesta de adición el cual consiste en:

1. Dar lectura a la propuesta de adición
2. Escuchar los fundamentos que quiera exponer su autor
3. Preguntar si se admite o no a discusión.
4. Admitida se pasará a la comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Este artículo tiene los siguientes antecedentes:

El Reglamento Interior del Congreso de 1824 en su artículo 106 determinaba que:

“Desde el momento en que se vote una proposición, hasta que los secretarios den cuenta con la minuta de lo acordado, podrá presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados”

En el anterior texto se observa que no obstante que una propuesta era aprobada se permitía hacerle modificaciones, para lo cual el artículo 107 señalaba un procedimiento idéntico al previsto por el Reglamento Vigente, que requiere el estudio previo de una comisión.

El Reglamento de 1857 estableció todo un capítulo para regular la presentación de modificaciones y adiciones,²¹

Concretamente el artículo 179 disponía que:

“Desde el momento en que se declare con lugar a votar en lo particular algún artículo de un proyecto de ley, y hasta que concluya la copia del expediente que debe remitirse al gobierno, podrán presentarse adiciones o modificaciones al artículo o proposición aprobada.”

Como puede observarse esta es una disposición muy similar a la del anterior Reglamento, pero que sin embargo da un mayor lapso para presentar las adiciones. En este capítulo se señala que la comisión a que se le turnara

²¹Reglamento Interior del Congreso de 1857, Capítulo VII, de las adiciones y modificaciones, artículos 179 a 186.

la adición o modificación debía dictaminarla en un plazo de cuarenta y ocho horas, además se desarrolla un procedimiento mas puntual para discutir el dictamen que recayera sobre la propuesta de adición y asimismo la posibilidad de dispensar los tramites para discutirla inmediatamente a su presentación, para lo cual se requería el voto de dos tercios de la Cámara.

Reglamentación posterior al Reglamento de 1934.

En la LVII Legislatura con respecto a las adiciones y modificaciones se dispuso en el artículo Décimo Noveno del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones que:

“No se podrá poner a discusión ninguna proposición de modificación a un artículo o grupo de artículos incluidos en el dictamen, pero los oradores podrán presentarla como parte del argumento en contra.

Si un artículo o grupo de artículos sometidos a discusión en lo particular fueren rechazados por la Cámara, esa misma parte del dictamen regresará a comisión para que ésta la reelabore, tomando en cuenta la discusión, y la presente nuevamente a la Cámara en sesión posterior.”²²

Esta disposición limitaba el derecho que el artículo 124 del Reglamento confiere a los legisladores, por lo que en los posteriores acuerdos parlamentarios no se incluyó disposición alguna en este sentido y sólo se introdujo un artículo que remite al Reglamento Interior para regular lo no previsto en estos acuerdos.²³

En la LIX Legislatura las discusiones con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación contaron con un procedimiento especial en el que las adiciones jugaban un papel determinante es el caso del Acuerdo parlamentario que estableció las reglas para el debate del presupuesto de

²²Acuerdo 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 día 6 de noviembre de 1997.

²³Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación. LIX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 9 de octubre de 2003. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación. LX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 27 de septiembre de 2006.

egresos del 2005,²⁴ el cual disponía en su regla segunda que:

“Las propuestas de modificación de los artículos reservados y sus anexos, deberán proporcionarse a la Secretaría de la Mesa Directiva, en hoja membretada, signada por el autor de la proposición, sin tachaduras ni enmendaduras. Aunado a lo anterior, la propuesta deberá resaltar con negrillas el texto a enmendar y tratándose de anexos, deberá precisarse el número de anexo, ramo o rubro, así como el programa a que haga referencia, igualmente, las cantidades deberán señalarse en negrillas.”

La regla tercera establecía la forma en la que se debía desarrollar el debate en lo general y en lo particular del dictamen. En la regla cuarta se estableció la forma para la discusión de los artículos reservados para lo cual, se podía inscribir tantos oradores como propuestas de modificación se hicieran, mismas a las que debía la Secretaría dar lectura, mencionando a su autor y posteriormente debía consultar a la Asamblea, si se admitía o se desechaba la proposición.

El año siguiente se expidieron nuevas reglas para la discusión, del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de 2006,²⁵ en las que las adiciones y modificaciones se normaban principalmente en la regla cuarta, que señalaba en su numeral II que los artículos o anexos reservados contenidos en el proyecto de decreto para presentar propuestas de modificación o adición, se desahogarían conforme a un procedimiento especial, el cual consistía primordialmente en que posteriormente a la presentación de la propuesta de adición o modificación se consultaría a la Asamblea, si esta se admitía a discusión. Si la respuesta era negativa, se tendría por desechada y el artículo o anexo en cuestión se reservaría para su votación nominal en conjunto en los términos del dictamen. Si la respuesta fuera afirmativa, podrían hablar hasta por 5 minutos, un orador en pro y otro en contra de la propuesta. Posteriormente después, se daría lectura a la propuesta de modificación o

²⁴Acuerdo parlamentario por el que se establecen las reglas para el debate, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005. Gaceta Parlamentaria, del 13 de noviembre de 2004.

²⁵De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establecen las reglas para la discusión, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006. Gaceta Parlamentaria, 10 de noviembre de 2005.

adición, mencionando el nombre de su autor, y se consultaría a la Asamblea, en votación económica, si era de aprobarse; si la respuesta fuera negativa, se tendría por desechada, pero si fuera afirmativa, el artículo o anexo de referencia se reservaría para su votación nominal en conjunto con la modificación o adición admitida.

De acuerdo con estas reglas las propuestas de modificación y adición a artículos en el proyecto de decreto, debían presentarse a la Primera Secretaría de la Mesa Directiva en hoja membreteada, sin tachaduras ni enmendaduras, firmadas por su autor o autora, además de resaltar en negrillas el texto o cantidades a modificar o adicionar.

Como puede observarse la reglamentación obsoleta de la Cámara de Diputados que normar la presentación de adiciones, así como la falta de flexibilidad de ésta, derivó en la expedición de un acuerdo parlamentario –norma de menor jerarquía- que modificó las reglas para la discusión del Presupuesto de Egresos que afectó directamente esta materia, lo que deja en evidencia la necesidad de actualizar estas normas en general, en virtud de que ya no están acordes con las necesidades de los debates tan extensos que hoy en día se presentan en el Pleno y las comisiones.

d) Regulación de la Participación de Funcionarios del Ejecutivo enviados por el Presidente o citados por la Cámara

La participación en las sesiones de Pleno de las Cámaras del Congreso esta regulada en los artículos 126 al 131 del Reglamento de 1934. Esta serie de previsiones tienen su antecedente en el Reglamento de 1824, en el que ya se preveía la participación de funcionarios del Ejecutivo en los debates de las cámaras, estas disposiciones son muy similares a las que se encuentran en el reglamento vigente. No obstante salvo algunas excepciones la participación de estos funcionarios en las discusiones para ilustrar a los legisladores en el Pleno en los asuntos de su competencia y defender el punto de vista del gobierno es una práctica en desuso.

La existencia de estas disposiciones como ya se ha mencionado se debe a que son una reminiscencia del primer Reglamento del Congreso mexicano, el cual estaba diseñado para que existiera una estrecha relación entre el Ejecutivo y el Legislativo siguiendo el modelo parlamentario europeo en el que los miembros del gobierno surgen del parlamento.

En diversos parlamentos del mundo el intercambio de puntos de vista entre los legisladores y los funcionarios del gobierno es una práctica común, a través de ésta se expone información importante con respecto al asunto que

se discute, información que en ocasiones sólo esta a disposición del gobierno, no obstante este tipo de intercambios se llevan acabo principalmente en las reuniones de comisiones, que es donde se encuentran los diputados especialistas en la materia en discusión, los cuales pueden tener una mejor interacción con los representantes que envía el Ejecutivo.

En España el Reglamento del Congreso de los Diputados en su artículo 203 prevé la posibilidad de citar a un funcionario del gobierno para que informe sobre un asunto determinado. En el caso del Congreso Norte Americano, la interacción con el Ejecutivo es evidente pero no en los debates, en este caso los funcionarios del gobierno como es el caso del vicepresidente -que formalmente es el presidente del Senado- se convierten en negociadores de las propuestas del Presidente.²⁶

Siguiendo esta tendencia las comisiones de nuestro sistema han comenzado a implementar este tipo de mecanismo de intercambio de puntos de vista con funcionarios del Ejecutivo, sin embargo la regulación de esto es prácticamente inexistente por lo que este tipo de acercamientos se realiza de manera informal por invitación de las comisiones.

Actualmente la mayor parte de las reuniones que se dan entre los legisladores y los miembros del Ejecutivo, se dan en el marco de la glosa del Informe de Gobierno lo las cuales están normadas por el numeral 4 del artículo 45 de la Ley Orgánica, y los acuerdos parlamentarios que las anteriores legislaturas ha aprobado para regular el formato de las sesiones en las que comparecen los funcionarios del Ejecutivo.²⁷

B. La Ley Orgánica del Congreso General de los EUM

La Ley Orgánica del Congreso actualmente es considerada la norma de mayor jerarquía en el ámbito del Poder Legislativo, no obstante debemos tener presente que el todavía vigente Reglamento para el Gobierno Interior de 1934, es una norma del mismo nivel jerárquico toda vez que se desprende directamente de la Constitución al igual que la Ley Orgánica. La supremacía de la Ley sobre el Reglamento realmente radica en que el Congreso carece

²⁶Oleszek, Walter. *Congress and its members*, CQ Press. Washington D.C., pág. 173.

²⁷Un ejemplo de este tipo de regulación lo constituyen el Acuerdo sobre la comparecencia de funcionarios del Ejecutivo federal en comisiones, en el marco de la glosa del III Informe de Gobierno y el Acuerdo sobre la comparecencia del titular de la Procuraduría General de la República en comisiones, en el marco de la Glosa del III Informe de Gobierno, ambos publicados en la Gaceta Parlamentaria del 15 de octubre de 2003 y aprobado en la sesión del martes 14 de octubre de 2003.

de facultades para modificar este último, ya que la reforma constitucional de 1977 las suprimió y sólo se ha mantenido vigente a través de los regímenes transitorios previstos por las Leyes Orgánicas que han sido expedidas a raíz de esta reforma, problema que a continuación analizaremos.

a) La creación de la Ley Orgánica de 1979

En 1977 el Presidente de la República presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Constitución —la denominada Reforma Política— que contenía importantes propuestas de modificación entre las que destacaba facultar a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica.²⁸ Esta medida formaba parte de los planes de gobierno de esa administración consistentes en dar cabida a las fuerzas de oposición y permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso.

Esta propuesta retomó el proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo que se inició con la introducción de los “diputados de partido”, sistema que ya no respondía a las necesidades de representación que se habían generado en esa época, en la que se habían desarrollado diversas manifestaciones ideológicas.

La iniciativa del Presidente proponía la modificación de la Constitución, a fin de facultar al Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Es de destacarse que, si bien el argumento en el que se sustentaba la propuesta señalaba las principales deficiencias del Reglamento y la conveniencia de un nuevo ordenamiento en virtud de una drástica modificación en la conformación de una de las Cámaras del Congreso, derivada de la propia reforma, éste resulta técnicamente deficiente.

Más de un año después de aprobada la reforma constitucional que facultó al Congreso para expedir la Ley que regulara su organización y funcionamiento, el 9 de mayo de 1979, durante la L Legislatura se presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa para expedir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sería aprobadas en pocas semanas el 25 de mayo de ese mismo año.²⁹

No obstante que la reforma constitucional facultó al Congreso para expedir “la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”, en la

²⁸Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de del 6 de octubre de 1977.

²⁹Los antecedentes de la Ley Orgánica de 1979 son desarrollados con mayor profundidad en Cervantes Gómez, Juan Carlos, La Ley Orgánica del Congreso General, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre de 2005, pág. 11.

legislación propuesta en 1979, se establecieron reglas para la organización del Congreso, sin prácticamente incluir normas de funcionamiento interno y ninguna que regulara el desarrollo de los debates, lo que se justificó argumentado que estas serían objeto de reglamentos independientes expedidos por cada Cámara, toda vez que se consideraba que las disposiciones sobre debates, discusiones y votaciones, constituían “regulaciones de carácter administrativo” que podrían ser el objeto de normas reglamentarias de la Ley Orgánica que cada Cámara podría expedir en lo individual,³⁰ argumento que es cuestionable en virtud de que el artículo 72 constitucional en su primer párrafo señala la obligación de observar el reglamento de debates “sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”, razón por la que las modalidades de los debates no pueden ser consideradas una cuestión menor o administrativa, adicionalmente de que con la supresión de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución se eliminó la facultad para formar el Reglamento Interior, por lo que las materias de este ordenamiento pasaron a ser parte de la ley que regularía la estructura y funcionamiento del Congreso en virtud de lo dispuesto por el artículo 70, por lo que es de considerarse que el Reglamento de Debates que menciona el artículo 72 pasó a ser la actual Ley Orgánica del Congreso.

No es posible dejar las materias señaladas por la Constitución como parte del Reglamento de Debates a una legislación reglamentaria de la Ley del Congreso, ya que ésta constituye en sí, el Reglamento del Congreso, entendiéndolo a éste, no como una norma de desarrollo de la Ley Orgánica, sino como un Reglamento Parlamentario, cuya jerarquía es la de una ley que reglamenta directamente el texto constitucional.

La reglamentación funcional que se incluyó en la Ley de 1979 se reducía a:

- Normas en materia de instalación de las Cámaras,
- La regulación de sus colegios electorales, así como de los recursos de reclamación;
- Reglas mínimas sobre las reuniones de las comisiones ordinarias, la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente.

Finalmente debemos de mencionar que la primera Ley Orgánica del Congreso, fue reformada en 1981 y 1994, esta última modificación fue de gran importancia, sin embargo, este texto quedo rebasado ante las circunstancias

³⁰Exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1979, Diario de los debates del 9 de mayo de 1979.

que habría de enfrentar la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, las cuales obligarían a que en 1998 se propusiera una importante reforma que finalmente derivó en una nueva Ley Orgánica del Congreso.

b) La Ley orgánica de 1999

En las elecciones intermedias del sexenio del Presidente Zedillo, celebradas en 1997, el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados perdió la mayoría absoluta y con ello el control ilimitado que por varias décadas había ejercido. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados -en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta- planteó un escenario inédito en el que se presentó una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica.

No obstante que al inicio de la LVII Legislatura, los problemas de operación de la Cámara de Diputados fueron resueltos mediante acuerdos parlamentarios -debido a la nueva correlación de fuerzas y la falta de previsiones para una asamblea sin mayoría absoluta- la operación y organización de la Cámara se tornó, lenta y complicada a lo largo del primer año legislativo, lo que motivó que se presentaran distintas iniciativas con el fin de resolver los problemas de organización.

Después de varios meses de acercamientos y discusiones al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el 13 de diciembre de 1998 fue presentado al Pleno un dictamen sobre las reformas propuestas a los títulos Primero y Segundo de la Ley Orgánica del Congreso.³¹ El dictamen fue rechazado, no obstante éste constituyó un importante precedente para la reforma de 1999.

Posteriormente al rechazo del primer dictamen acerca de modificaciones a la Ley Orgánica, se inició un amplio diálogo entre los grupos parlamentarios, el cual tuvo como materia la constitución de los órganos a partir del Pleno, así como los servicios de carácter técnico y administrativo indispensables para el cumplimiento de las labores de la Cámara. En la primera parte de la Legislatura, ya se habían presentado trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso,³² mismas

³¹Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 13 de diciembre de 1998.

³²Las iniciativas presentadas en esa Legislatura en la Cámara de Diputados son: la del Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez el 28 de abril de 1998; la presentada por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Álvarez, el 30 de abril de 1998, la de la Dip. Laura Itzel Castillo Juárez el 30 de abril de 1998; la de los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez presentada el 29 de octubre de 1998, la del Dip. Juan José García

que fueron consideradas para formular el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentó el 22 de junio de 1999, tras convocarse a un período extraordinario del Congreso.³³

Finalmente la nueva Ley Orgánica del Congreso fue aprobada y publicada el 3 de septiembre de 1999.

Sobre este ordenamiento debe destacarse que al igual que su predecesora regula algunos aspectos funcionales del Congreso como son:

- El uso de la tribuna el día de la apertura del periodo de sesiones en el marco del informe de gobierno.
- La presentación y contestación del informe.
- La elección del Presidente interino.
- Las sesiones constitutivas.
- El funcionamiento de la Mesa de Decanos.
- La elección de la Mesa Directiva.
- La toma de decisiones de las comisiones (artículo 45 numeral 7).
- Reglas sobre la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente.

No obstante lo anterior, la mayor parte de las disposiciones que regula el funcionamiento de la Cámara y el desarrollo de los debates se encuentra en el aún vigente Reglamento Interior y en el caso de la regulación funcional de las Comisiones esta es prácticamente inexistente.

c) Los acuerdos parlamentarios sobre regulación funcional.

A falta de mecanismos de solución en la Ley Orgánica para los problemas derivados de la conformación de la LVII Legislatura, fue necesario resolverlos mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios que modificaban radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, pero que constituían

de Alba Bustamante del 29 de octubre de 1998; la del Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves, del 19 de noviembre de 1998, la de la Dip. Sara Velásquez Sánchez del 12 de diciembre de 1998, la del Dip. Enrique Tito González Isunza de 14 de diciembre de 1998, la de la Dip. Gloria Lavara Mejía del 7 de abril de 1999; la del Dip. Jorge Alejandro Jiménez Taboada del 8 de abril de 1999; la del Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles del 22 de abril de 1999; la del Dip. Javier Corral Jurado del 30 de abril de 1999 y la presentada por el Dip. Rafael Ocegüera Ramos, el 26 de mayo de 1999.

³³El Congreso fue convocado al período extraordinario mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1999, el cual tuvo verificativo del 31 de mayo al 31 de agosto de ese mismo año.

la única alternativa viable. Esta salida se empleó ante la imposibilidad de constituir la Gran Comisión que preveía la Ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en la LV Legislatura, se erigió como órgano máximo de gobierno de la Cámara de Diputados.³⁴

En el caso del Reglamento Interior, fue en la LVII Legislatura cuando se crean los primeros acuerdos que afectarían las normas de funcionamiento,³⁵ al perder el grupo hegemónico por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se presentaron dificultades en el desarrollo de los debates, la integración del orden del día y las votaciones. Fue por esta razón que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), propuso la aprobación de un acuerdo parlamentario mediante el cual fuera posible dinamizar las actividades legislativas.

En el debate que precedió a la aprobación de este instrumento se destacó que éste implicaba una modificación mayor al Reglamento Interior y a la Ley Orgánica, razón por la cual se interpuso una moción suspensiva -que proponía turnar la propuesta a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para su análisis y posterior dictaminación-³⁶ la cual fue rechazada. El argumento que sirvió de base para desechar la moción fue el manifestado por el Diputado Demetrio Sodi quien señaló que se trataba de un documento inicial y que el final sería “elaborar un nuevo reglamento de funcionamiento de la Cámara de Diputados y del Congreso, y una nueva Ley Orgánica del Congreso.” Por lo que consideró que todos los pasos que se dieran en ese momento para avanzar era muy importantes, adicionalmente el Diputado Sodi planteó que ya se había logrado mediante grandes esfuerzos llegar a este acuerdo por lo que era el momento de votarlo.

Por su parte el Diputado Gonzalo Pedro Bárbaro, señaló en su argumento en contra que no se podía “estar de acuerdo con aprobar acuerdos de la CRICP, en lugar de comprometerse a modificar la Ley Orgánica y el Reglamento”, el Diputado Pedro Bárbaro destacó en su intervención que se había sustituido la necesidad imperiosa de modificar el reglamento por “los acuerdos”, lo que imposibilitaba darle el cauce debido a los debates, a los asuntos de interés de los diputados y del interés de los representados.

³⁴Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.

³⁵Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997. Diario de los debates de la misma fecha.

³⁶Intervención de la Dip. María Estrella Vázquez Osorno, para presentar una moción suspensiva, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de noviembre de 1997.

Por su parte el Diputado Pablo Gómez destacó en su intervención la imposibilidad de “hacer un reglamento nuevo en tan corto tiempo” y agregó que: “no podemos operar con el reglamento decimonónico que se ha mantenido a través de una inercia, apenas explicable por necesidades políticas, coyunturales casi siempre”

Como se desprende del análisis del debate, el acuerdo surgió de la urgente necesidad de modificar en ese momento las reglas de funcionamiento del Pleno, ya que con la nueva conformación esto se había complicado, razón por la cual los cambios eran urgentes, sin embargo también se planteó esta medida como transitoria en tanto se realizaban las modificaciones a la Ley Organiza y al Reglamento. La modificación a la Ley Orgánica se realizaría en 1999, no así en lo que respecta a la legislación funcional contenida en el Reglamento Interior, la cual a la fecha no ha sido objeto de modificación alguna, por el contrario el mecanismo de los acuerdos parlamentarios se ha establecido como una práctica reiterada.

El acuerdo parlamentario aprobado contenía reglas básicas para regular:

- El desarrollo de las sesiones;
- La conformación del orden del día;
- Las discusiones,
- Las votaciones;
- Los nuevos servicios de información en Internet y la Gaceta Parlamentaria; y
- La conformación de la memoria documental de la Cámara de Diputados.

Las disposiciones que regulaban algunas de las facultades que se atribuyeron a la CRICP, pasaron a la Ley Orgánica en 1999 como facultades de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, así como las que tenían que ver con los nuevos servicios de información y la memoria documental.

Una vez aprobadas las reglas mínimas para la operación del Pleno, el 2 de diciembre se presentó un acuerdo para regular las reuniones de las comisiones y comités el cual fue aprobado en la misma sesión.

Estas disposiciones regulaban el sistema de comisiones en lo concerniente a sus:

- Juntas directivas;
- Reuniones; y
- Atribuciones. En lo que respecta a esta última parte varios de los

preceptos fueron recogidos por la Ley Orgánica de 1999.

Como puede observarse los acuerdos parlamentarios no sólo obedecen a la necesidad de crear una legislación especial para cada cámara -que responda a sus necesidades-, sino que también flexibilizan la aprobación de las reglas de funcionamiento de las cámaras, ya que éstos permiten que una sola asamblea modifique sus reglas sin la intervención de la otra.

Como podemos observar en la formación de los acuerdos parlamentarios se han aplicado los principios inspiradores del Derecho Parlamentario que son la flexibilidad y la discontinuidad. El primero que se manifiesta en la forma de producción del Derecho Parlamentario, mientras que el segundo se caracteriza por considerar a esta rama del derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de la legislatura, que en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a la partes contratantes, dejando en completa libertad a las asambleas venideras para que sean ellas mismas las que se regulen.³⁷

Desde la implementación de los acuerdos parlamentarios como normas funcionales de la Cámara de Diputados, estos han sido retomados por las legislaturas posteriores las cuales los han ratificado o bien han modificado su contenido. En lo anterior vemos aplicado el principio de discontinuidad, no obstante las normas son prácticamente las mismas. Es el caso del Acuerdo parlamentario, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, que es prácticamente el mismo texto que el de la anterior legislatura.

Actualmente los acuerdos parlamentarios que regulan el funcionamiento del Congreso son:

- El acuerdo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación.³⁸
- El acuerdo que establece los lineamientos para acreditar las asistencias de las diputadas y los diputados a las sesiones plenarias, así como para la justificación de las inasistencias.³⁹

³⁷Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, pág. 69.

³⁸Publicado el 27 de septiembre de 2006 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, posteriormente fue reformado el 22 de diciembre del 2006. El texto aprobado en septiembre es el mismo que estuvo vigente durante la LVIII Legislatura el cual fue publicado el 9 de octubre de 2003 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

³⁹Publicado el 27 de septiembre de 2006 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de

No obstante que los acuerdos parlamentarios permiten flexibilizar la regulación de las normas que regulan el funcionamiento del Congreso -lo que atiende la necesidad de generar reglas que dinamicen los debates- pueden producir algunas contradicciones con el Reglamento Interior, aún vigente, y con el propio texto constitucional, lo cual deja en evidencia la necesidad de una nueva reglamentación funcional a la que se incorpore esta característica. Dicho cuerpo normativo no puede dejarse a nivel de acuerdo parlamentario, ya que su flexibilidad sería sumamente limitada o bien podría provocar una contradicción con la legislación parlamentaria reglamentaria del texto constitucional.

Se debe reconocer que los acuerdos fueron de gran utilidad en los momentos en que la falta de una regulación funcional adecuada amenazaba con paralizar los trabajos de la Cámara de Diputados y con esto del Congreso en su conjunto, sin embargo debemos recordar que esas mediadas, si bien fueron planteadas como urgentes también lo fueron como transitorias, razón por la cual es necesario dotar a la Cámara de Diputados y al Congreso en su conjunto de una nueva regulación funcional acorde con las necesidades actuales.

II. La necesidad de una nueva reglamentación del funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Como ya ha sido comentado la legislación parlamentaria funcional se encuentra desfasada con respecto a la situación política y social actual, ya no responde a las necesidades del parlamento de hoy, debido entre otras cosas a que está vigente desde 1934 –además de que la mayor parte de las previsiones que la conforman proceden de reglamentos anteriores- y las reformas de que fue objeto, no tuvieron la finalidad de fortalecer y eficientar los procedimientos parlamentarios.

Atendiendo a lo anterior se han desarrollado algunas propuestas para revertir esta situación, mismas que a continuación analizaremos.

Diputados, posteriormente fue reformado el 26 abril de 2007. Gaceta Parlamentaria del 30 de abril del 2007, para agregar algunas previsiones con respecto a la asistencia a las reuniones de comisiones. El texto aprobado en septiembre es el mismo que estuvo vigente durante la LIX Legislatura, el cual fue publicado el 9 de octubre de 2003 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el cual a su vez tiene antecedente en el acuerdo parlamentario de la LVIII Legislatura *que establece los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarios, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas*, publicado el 10 de abril del 2001 en la Gaceta Parlamentaria.

A. Las distintas propuesta en materia de regulación funcional

La modernización del marco normativo que regula el desarrollo de los trabajos del Congreso ha sido objeto de distintas propuestas de modificación, de las cuales analizaremos las que consideramos más significativas.

a) Los reglamentos previstos para ambas Cámaras en los artículos transitorios de la Ley Orgánica de 1979.

Como ya ha sido mencionado con la aprobación de la Ley Orgánica de 1979, se modificó la legislación organizacional del Congreso, dejando la parte funcional como materia de ordenamientos reglamentarios de la Ley Orgánica, expedidos por cada Cámara en lo individual.

El argumento que reducía las reglas de los debates a cuestiones administrativas fue introducido en el régimen transitorio de la primera Ley Orgánica del Congreso, sin embargo los reglamentos previstos por el artículo 2° transitorio nunca fueron expedidos. Las razones por las que esto no ocurrió no están claras, sin embargo es evidente que no obstante que la exposición de motivos de la Ley señalaba que el contenido de la iniciativa se encontraba formado por “las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso y de las Cámaras en particular”,⁴⁰ esto no es exacto, ya que el texto aprobado en 1979, no desarrolló normas que regularan en forma alguna los debates o las votaciones, por lo que expedir un reglamento que regulara estos temas equivalía a regular directamente lo preceptuado en el artículo 72 de la Constitución Política, y no constituía un argumento suficiente para que cada Cámara expidiera normas sobre estos temas (derivados directamente de la Constitución). Por otra parte consideramos que la normas de funcionamiento, no son normas de “carácter administrativo”, sino de acuerdo con lo señalado por Guastini son normas que disciplinan la creación de leyes a las que se denomina “normas sobre la producción jurídica”⁴¹ –producción jurídica que en nuestro sistema incluyen las modificaciones al texto constitucional- y que adicionalmente norman el ejercicio de las facultades de control y el funcionamiento de las comisiones y comités.

b) El proyecto de reglamento de la Cámara de Diputados

⁴⁰Iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año, III, T. III. N° 4, 9 de mayo de 1979, pág. 4.

⁴¹Guastini, Ricardo, Estudios de teoría constitucional. Fontamara, México, 2003, pág. 85.

En 1999 no se incluyó la facultad para que cada una de las Cámaras expidiera normas reglamentarias en forma independiente -la cual se encontraba después de la reforma de 1994 en el artículo décimo transitorio-, no obstante el 30 de diciembre de 2004 se introdujo nuevamente una disposición que prevé la facultad de expedir reglamento independientes, la cual sin embargo no precisa las materias de estos ordenamientos.

Tomado como base esta facultad se comenzó a trabajar en el desarrollo de un proyecto de reglamento de la Cámara de Diputados. Fue así que en el seno de la Junta de Coordinación Política se acordó que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y el Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso⁴² con el apoyo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, elaboraran un anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados.⁴³

El proyecto fue presentado en marzo de 2005 y sometido a la consideración del Grupo Conjunto y posteriormente presentado como iniciativa por los diputados Iván García Solís y Raúl Mejía González -Presidente y Secretario de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias respectivamente-, el 21 de diciembre de 2005. La iniciativa sería dictaminada el 25 de abril de 2006 y se le daría el trámite de primera lectura en la última sesión de la LIX Legislatura, el 27 de abril del mismo año. En virtud de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 94 del Reglamento Interior el dictamen pasó con el carácter de proyecto a la presente Legislatura.

A pesar de no haber sido aprobado el dictamen por el Pleno, éste constituyó un importante precedente, ya que los trabajos previos a su formación, así como los debates entorno al proyecto han contribuido a aclarar algunas controversias que sobre nuestra legislación parlamentaria prevalecían, también es de destacarse que otras controversia entorno al marco normativo del Congreso -derivadas de esta propuesta- aún prevalecen como es la propia posibilidad de que las Cámaras se otorguen reglamentos en forma independiente.

El Proyecto de nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados consta de 261 artículos, ordenados en 17 capítulos, en los que se definen y norman

⁴²Formado por la junta de Coordinación política en mayo de 2004, el cual fue integrado por diputados de todos los grupos parlamentarios, alguno de ellos pertenecían a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

⁴³Grupo conjunto de trabajo de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Grupo de trabajo para la Reforma del Congreso. *Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados*, documento de trabajo, Cámara de Diputados, México, 2005, pág.14.

los siguientes temas:

- Los derechos y obligaciones de los diputados
- Las suplencias y vacantes del cargo de Diputado
- Las sesiones del Pleno, ordinarias, extraordinarias, solemnes, permanentes y secretas
- El registro de asistencia y la declaración de quórum
- El Orden del día
- La duración de las intervenciones
- Los asuntos que se presentan ante el Pleno
- Las iniciativas
- Los dictámenes
- Los votos particulares
- Las proposiciones y peticiones
- Las excitativas
- El trámite de los asuntos ante el Pleno
- Las comisiones ordinarias
- Las subcomisiones
- El proceso de dictamen
- Las comisiones unidas
- La conferencia de comisiones
- Las comparecencias
- Las comisiones de investigación
- Los comités y las comisiones especiales
- Las discusiones
- Las discusiones sobre asuntos específicos
- Las mociones
- Las votaciones
- La revisión de los proyectos de ley o de decreto
- La expedición de leyes o decretos facultad exclusiva de la Cámara
- El cabildeo
- La difusión e información de las actividades de la Cámara
- El Diario de los Debates
- La Gaceta Parlamentaria
- Los servicios de información y en Internet
- La memoria documental
- El Recinto, el salón de sesiones y las galerías
- El Servicio de Carrera

Finalmente sobre este tema en concreto debe señalarse que desde luego no existe inconveniente para que las Cámaras aprueben ordenamientos internos sin la intervención de la legisladora, el problema radica en definir las materias que estos cuerpos normativos pueden incluir. Esta claro que no pueden desarrollar directamente las normas constitucionales, pero si las legales, así como determinadas materias administrativas como es el caso del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, es por esta razón que sería conveniente revisar nuevamente los proyectos que proponen una legislación parlamentaria procesal independiente para determinar si esto pueden ser materia de un reglamento que desarrolle las norma de la Ley Orgánica.

B. La Ley orgánica como reglamento parlamentario

Como ya lo hemos mencionado, a pesar de que la Ley Orgánica del Congreso General fue concebida como un ordenamiento organizacional, esto no obsta para incluir en ella reglas procedimentales toda vez que el artículo 70 de la Constitución menciona que el Congreso tiene facultad para expedir: "... la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos". Como se puede observar su materia no se limita a la organización, sino que incluye también el funcionamiento de las Cámaras. Razón por la cual no existe impedimento para adicionar reglas funcionales en este cuerpo normativo.

El anterior criterio supera la controversia acerca de la facultad de las Cámaras para crear un reglamento en materia de funcionamiento del Congreso, lo que resulta una mejor alternativa que crear un reglamento de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, opción que podría resolver el problema, pero que sin embargo no cuenta con un fundamento constitucional, ya que el artículo 70 de la Constitución sólo prevé una ley para ambas materias, además de que una norma de estas características requeriría de la aprobación de ambas Cámaras.

Por otra parte con respecto a expedir una reglamento derivado de la Ley Orgánica, esto supondría que estaría limitado a las materias incluidas en ésta, por lo que los debates, así como las votaciones no podrían formar parte de este ordenamiento, ya que como lo hemos dicho anteriormente la Constitución dispone que sea el reglamento de debates –ahora Ley Orgánica– el que los regule, además de que no puede considerarse estas materias como menores ya que constituyen las normas de producción legislativa de nuestro país. Es por lo anterior que es conveniente considerar la posibilidad

de incluir las normas funcionales básicas en la Ley Orgánica y a partir de esta crear la reglamentación específica, la cual podría ser expedida en forma independiente por cada Cámara.

Conclusiones

1. Con la supresión de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución se eliminó cualquier posibilidad de generar un reglamento de debates y aún modificar el de 1934.
2. Los mecanismos procesales previstos en el reglamento ya no responden a las necesidades del Congreso actual.
3. Del análisis de texto del Reglamento Interior de 1934 se desprende la urgente necesidad de una nueva reglamentación funcional.
4. Los acuerdos parlamentarios no pueden desarrollar directamente las normas constitucionales que regulan el funcionamiento del Congreso.
5. Con la modificación constitucional de 1977 el Reglamento Interior pasó a ser la Ley prevista por el artículo 70, no obstante que el Reglamento de 1934 sigue vigente en forma transitoria.
6. Una opción para resolver el problema de la regulación funcional es incorporar a la Ley Orgánica las normas básicas de los debates y votaciones para así poderlos desarrollar en los reglamentos independientes previstos en artículo 3° de la Ley Orgánica.
7. No existe inconveniente para que las Cámaras aprueben ordenamientos internos sin la intervención de la legisladora, el problema radica en determinar las materias que estos cuerpos normativos pueden incluir.
8. Los reglamentos independientes previstos en la Ley Orgánica no pueden desarrollar directamente las normas constitucionales, pero sí las legales, así como determinadas materias administrativas.