

SECCION 2

PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS
CAMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

INTRODUCCIÓN

REFLEXIONES EN TORNO AL Reglamento de Debates DE LAS CAMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

La modernización del Poder Legislativo en México, ha sido un proceso largo que parte de la reforma política de 1977. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ha experimentado varias reformas.

En la pasada LVIII Legislatura, la Cámara de Senadores inició una serie de trabajos, al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para analizar la viabilidad de emitir un Reglamento de Debates de la Cámara de Senadores. De igual manera la Cámara de Diputados inició su esfuerzo en los trabajos desde la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, estudiando varias iniciativas en el sentido de un Reglamento de Congreso General, es decir, un solo Reglamento para ambas Cámaras.

En la presente LIX Legislatura, el Congreso de la Unión reformó el artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2004, quedando el numeral 1 como sigue: “El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.”

Asimismo, el artículo segundo transitorio de dicha reforma establece: “En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide su propio reglamento, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.”

En la presente legislatura la Cámara de Diputados creó un Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso, en la que participan además de las representaciones de Diputados de cada Grupo Parlamentario, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se diseñó un Proyecto de Reglamento de

la Cámara de Diputados, propio para los trabajos internos de los diputados, concordante al trabajo desplegado por su colegisladora.

Actualmente, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, se discute sobre las necesarias Reformas al Marco Jurídico del Congreso Mexicano. En el debate existen diversas posturas: una, que propone implementar necesariamente reformas constitucionales que permita desplegar las subsiguientes reformas atendiendo la Ley Orgánica y evidentemente un nuevo Reglamento. Otra corriente afirma que con la reforma a la Ley Orgánica, en su artículo 3º es suficiente para que cada Cámara expida su propio Reglamento de Debates; otra postura señala que, independientemente de Reforma Constitucional o no, lo trascendente es que históricamente las Cámaras de Diputados y la de Senadores, en varias ocasiones han reclamado un reglamento propio, de cuya expedición no requiera la sanción de la otra. Los argumentos son diversos, entre los que se pueden destacar, que las cámaras son diferentes en su integración, en su estructura y actividades legislativas que realizan; que utilizan mecanismos diversos para cumplir con las atribuciones constitucionales y legales; que cada órgano legislativo requiere libertad para desahogar formas particulares, acuerdos internos, promover el trabajo en comisiones, normar sus discusiones, debates, votaciones e incidencias en el procedimiento.

En razón de ello, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se abocó a organizar un foro sobre el tema, a efecto de conocer las reflexiones que desde la óptica académica formulan destacados investigadores.

El resultado de dichas participaciones, se presenta a la consideración de nuestros lectores, como una aportación para la mejor comprensión del tema, por cuanto a sus alcances y efectos, así como la viabilidad de que cada Cámara cuente con un Reglamento de Debates, sin que ello deba interpretarse como crítica a las acciones hasta ahora realizadas.

Dr. Alfredo Salgado Loyo
Director General del CEDIP.

LIC. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS*

En primer término, quiero agradecerles la invitación para estar aquí con ustedes en este foro que además celebro que esté realizando la Cámara de Diputados.

Felicito a quienes han tenido esta iniciativa porque creo el tema que se aborda hoy es un tema fundamental.

Yo quisiera ser muy breve en una introducción histórica que me parece indispensable para ubicar el tema, porque me parece que este es un rezago histórico como yo le llamo, que nos viene desde nuestra primera Constitución Federal, que tomando como antecedente la de Cádiz y la norteamericana, habló de un Reglamento de Debates que en realidad nunca existió.

La Constitución del 24 tampoco habla del Reglamento de las Secretarías expresamente y sin embargo tenemos un antecedente único de un Reglamento de Secretarías del Congreso que después desapareció en 24 ya con la Constitución y el Reglamento para el Gobierno Interior y jamás volvimos a tener un Reglamento de Secretarías.

El problema se complicó con nuestro sistema, el paso más bien de nuestro sistema de Cámara única, de asamblea única en 57, con la reinstauración del Senado, porque si ustedes ven esa parte verán que nuestro Constituyente, en aquél entonces permanente de 74, lo que hizo fue una amalgama muy curiosa de preceptos de la Constitución de 24, de las constituciones centralistas que introdujeron las facultades específicas de cada una de las Cámaras como apartado especial, que no estaban en las de 24, y también dejó disposiciones de la Constitución de 57 que respondían a una lógica unicameral.

*Originario del Distrito Federal; realizó sus estudios de Licenciatura en Derecho en la Escuela Libre de Derecho, así como estudios de Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Warwick, Reino Unido. Es integrante de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística de la Asociación Nacional de Abogados, la Unión Internacional de Abogados, así como de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Política y Administración Electoral.

En su actividad profesional, ha ocupado diversos cargos, entre los que destacan: Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Titular de la Jefatura de Relaciones Laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Subdirector General "B" de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral. Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Secretario General de la Honorable Cámara de Diputados. Subsecretario de Trabajo, Seguridad y Previsión Social en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios de Derecho Público en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

En la actividad docente ha impartido la cátedra de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho y es profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, impartiendo actualmente los cursos de Derecho Administrativo I y II y Derecho Electoral y Parlamentario. Es autor de diversos artículos sobre Derecho Constitucional Electoral, Administrativo y Laboral. Ha dictado diversas conferencias en foros tanto nacionales como internacionales sobre temas de Derecho Constitucional, Administrativo, Laboral y Electoral, entre otros.

Un ejemplo típico, es nuestro artículo 126 que mantenemos intocado de 1857, que es la única forma de entenderlo. Si ustedes ven y lo comparan con un sistema unicameral, tenía todo el sentido del mundo. El Congreso de la Unión que era una Cámara única, expedía el decreto de presupuesto y por supuesto lo podía modificar por ley posterior. En 74, cuando se reinstaura el Senado, se dividen las facultades, le da la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de aprobar y expedir el presupuesto, no se reforma el 126 y por eso tenemos hoy ese problema de interpretación, de que no se puede hacer pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior, ¿por qué? Porque para nosotros ley posterior necesita de la aprobación de ambas Cámaras en principio. Y es una cuestión similar a la que los ha venido pasando con este rezago histórico al que yo me refería.

En la parte de la estructura y del funcionamiento del Congreso, tenemos hoy en día un conjunto de normas decimonónicas que nunca se actualizaron y que como vemos, el Constituyente de 17 mantuvo prácticamente sin cambio.

Y consecuentemente, en su origen nos establecía que debería ver ya en el tema concreto que abordamos, un Reglamento de Debates, que sigue previsto en el artículo 71 y en el artículo 72, le daba facultades al Congreso siguiendo la tradición decimonónica de expedir un Reglamento para su organización interna, y adicionalmente, como si fuera poco, en el artículo 77, en las facultades que pueden ejercer cada cámara sin la intervención de la otra, establece dos bases para expedir normas.

La primera que habla de resoluciones económicas que tienen evidentemente un alcance diferente, en mi opinión, en mi modesta opinión no pueden ser estrictamente legislativas ni podrán tener ese alcance, además tenemos los antecedentes de las constituciones centralistas con esta expresión muy claramente señaladas y por otra parte los reglamentos de las Secretarías de las Cámaras.

¿Qué sucedió? En 1977 se hace un esfuerzo de racionalización y se establece en la Constitución, en el artículo 70, la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley que regule su estructura y funcionamientos internos, y se deroga la facultad del Congreso para expedir el Reglamento que hemos denominado desde siempre para el Gobierno Interior.

Así las cosas, es clarísimo en la exposición de motivos de la reforma del 77, no hay duda que lo que se buscaba era superar el Reglamento para el Gobierno Interior y que esa ley de alguna manera estableciera las reglas, no solamente orgánicas, no solamente estructurales, sino también las reglas de funcionamiento del Congreso.

Parece ser, parece ser que hay una situación que no hemos logrado superar porque las cámaras no se acaban de poner de acuerdo y ese es uno de los problemas que ha gravitado.

Con motivo de la reforma del 77, ¡ojo, eh! el Constituyente siempre nos juega trastadas, porque nos introdujo la Ley Orgánica, la hoy Ley Orgánica pero no derogó ni modificó las referencias que hay en los artículos 71 y 72 ni tampoco en el 77, y no sólo eso, hasta donde yo he podido estudiarlo, ni siquiera nos dio algunos indicios de cuál era su pretensión al mantener esos preceptos. Consecuentemente nos dejó esta combinación un poco complicada que nos tiene en esta situación hoy.

Entonces decía, a raíz de la reforma del 77 se dan a la tarea, básicamente en Cámara de Diputados, de hacer la nueva ley, una ley con la pretensión de que tuviera la estructura orgánica y las reglas de funcionamiento del Congreso.

Pero ¡oh, sorpresa no fue posible establecer reglas de funcionamiento. Evidentemente se hace una reforma importantísima en la Ley Orgánica a toda la parte estructural porque además respondía a una lógica diferente, no se podía mantener ya en este sentido las normas tradicionales dado que pasamos de una cámara que se integraba por representantes electos, o representantes de elección mayoritario, a una Cámara en ese entonces integrada por 400 diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Consecuentemente era indispensable la reforma estructural, pero también la funcional. Y no se pudo.

Y entonces, los legisladores optaron con gran genio, por una formulita a la que apelamos los abogados cuando, lo digo con todo respeto, no nos podemos poner de acuerdo ni sabemos que hacer con las normas que quedan y entonces en el transitorio se dijo que el Reglamento para el Gobierno Interior seguiría vigente en lo que no se opusiera la ley.

Y en realidad el Reglamento para el Gobierno Interior si lo ven, se oponía muy poco, porque lo que establecieran las reglas de funcionamiento, es decir, las reglas de procedimiento propiamente.

Consecuentemente, quedó vigente el Reglamento, obviamente en algunas cosas de comisiones, etcétera se quedaba derogado por la expedición de la Ley Orgánica.

Y bueno, pues así funcionó nuestro Congreso y también se hizo evidente a lo largo del tiempo con las reformas estructurales al irse modificando, pasar de 400 a 500 diputados la Cámara de Diputados, por supuesto en la Cámara de Senadores más recientemente, al introducir primero un sistema de mayoría con minorías y después un sistema mixto que es un ejemplo de todos los sistemas electorales en el mundo, con el sistema mayoría, minoría y representación

proporcional que tenía que hacerse ajustes nuevamente a la ley. Y se hizo un esfuerzo muy importante en 1999 para expedir un nuevo ordenamiento.

Y de nueva cuenta se repitió la historia, que aquí hay personas más calificadas que yo para decir por qué, pero se repite la historia.

Y la Ley Orgánica del Congreso se queda en eso, en una Ley Orgánica y no se avanza en la parte funcional, en la parte de los procedimientos y seguimos con el mismo esquema, un reglamento para el Gobierno Interior y las Cámaras empiezan a tomar otro tipo de resoluciones, como son acuerdos parlamentarios y Reglamentos de otro orden.

Así las cosas, me parece que el problema que enfrentamos es de doble índole. Por un lado tenemos el problema constitucional en donde en mi opinión no hay duda. La Constitución de 1824 nos habla de un Reglamento de Debates que nunca ha existido, se subsumió en lo que llamamos el Reglamento para el Gobierno Interior.

Ya no hay una facultad expresa para que el Congreso expida el Reglamento para su gobierno interno, esa se derogó, en el artículo 73 y mantenemos las referencias del artículo 77 de las resoluciones económicas y los reglamentos de las Secretarías.

A lo largo de la historia de la Ley Orgánica se han hecho intentos por darle salida a este problema. Y si ustedes se fijan, originalmente señalaba, porque además el Senado en la reforma de 77 lo hizo notar en su dictamen, que habría la Ley Orgánica pero además reglamentos de las Cámaras, y la intención es, yo he platicado con algunos de los senadores que participaron en aquél entonces, la intención que tenían era un poco en la lógica de la ley y el Reglamento. O sea, diferente a lo que es el Reglamento Parlamentario, que formal y materialmente es una ley, no requiere de otro ordenamiento de carácter general para existir y eso es lo que tenemos hoy en día, y ese es un problema al que me voy a referir en un momento más cuando toque brevemente el problema sustancial.

Entonces, en la Ley Orgánica se han buscado caminos para resolver este de otro ordenamiento de carácter general para existir y eso es lo que tenemos hoy en día, y ese es un problema al que me voy a referir en un momento más cuando toque brevemente el problema sustancial.

Entonces en la Ley Orgánica se han buscado caminos para resolver este galimatías constitucional, se ha hablado de los reglamentos hasta llegar al texto de hoy que es nuestro tema específico.

Yo quisiera plantearles, que ojalá de este foro surgiera, como una de las conclusiones indispensables, que el Congreso de la Unión requiere una reforma integral. Yo creo que uno de los problemas que hemos venido

enfrentando, es que se han hecho esfuerzos muy importantes, loables, pero que no se ha podido lograr la reforma integral del Congreso en todos sus aspectos, porque esto se interrelaciona, no es lo mismo, insisto, Cámaras con más del doble de los miembros que tenían cuando se creó este esquema que las que tenemos hoy en día.

No es lo mismo los esquemas de funcionamiento de hoy que los que teníamos hace cien años. No es lo mismo un procedimiento de debate político que un procedimiento de debate legislativo. No es lo mismo la reforma ordinaria o la creación de leyes ordinaria que la reforma constitucional. Yo, en mi clase de parlamentaria, siempre pregunto a los muchachos: oigan, ¿y cómo reformamos la Constitución, bajo qué procedimiento? No, pues está establecido en la Constitución, el 72, ¿y por qué? ¿pues no la Constitución dice que es el Congreso de la Unión?, ¿no sería en asamblea única?

La verdad es que tenemos aquí la flexibilidad del derecho parlamentario, en donde el precedente cuenta, nuestras Constituciones del Siglo XIX, sobre todo en las 24 y las centralistas, establecían expresamente que para la reforma constitucional se seguiría el mismo procedimiento. Pero si ustedes lo ven, hoy en día no hay ninguna disposición constitucional en ese sentido, usamos una práctica.

Esto simplemente lo pongo de ejemplo de acreditar lo que trato de decir como una primera conclusión, esto debería verse de manera integral para que logremos el objetivo fundamental que es un Congreso, un Legislativo muy fuerte.

No obstante ello no podemos dejar de ver los problemas individuales a la luz de una reforma integral, que a la mejor por las condiciones objetivas no es posible en este momento, consecuentemente yo quiero concluir en mi exposición, ciñéndome a los quince minutos, y siendo por supuesto estaré a sus órdenes si hay cualquier pregunta, que en mi opinión el asunto radica hoy en día en qué alcance le pretendemos dar a estas, digamos, definiciones legales que hemos hecho para el funcionamiento de las Cámaras.

Yo estoy convencido que debería de ser la ley, hoy en día, si no hay reforma constitucional, debería ser la ley, hoy en día, si no hay reforma constitucional, debería ser la ley orgánica, la que llamamos ley orgánica, debería convertirse en una ley orgánica y de funcionamiento, en donde se estableciera las reglas procedimentales del Congreso de la Unión.

Por otra parte, por supuesto, creo que hay base constitucional para expedir un Reglamento de Debates, pero el Reglamento de Debates, ¿cómo lo expedimos?, pues tendría que ser con el carácter de ley formal y material, ¿y entonces para qué expedimos dos ordenamientos diferentes si no podemos con uno?.

Y lo mismo pasan con las reglas generales, me adelanto, es mi misma opinión. Creo que ahí hay un tema muy importante analizar, y creo que se podría subsumir en un solo ordenamiento, porque aquí toco el problema que les señalaba al inicio del Reglamento para el Gobierno Interior.

El Reglamento es una ley formal y material, consecuentemente para derogarlo, abrogarlo hay que seguir el mismo procedimiento, de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley, que además está establecido en el 72.

Entonces los reglamentos que pudieran expedir las Cámaras, si es que flexiblemente y para que funcionen mejor se aceptara que fueran expeditos, tendrían que ser conformes a esas normas, si no tendríamos un problema serio, porque las Cámaras sólo tienen facultades para expedir o resoluciones de carácter económico o reglamentos de sus Secretarías. En el otro caso sería un Reglamento de Debates aprobado por ambas Cámaras o la ley orgánica y de funcionamiento del Congreso.

Esa es mi visión jurídica, creo que ahí está el marco del debate y ahí se debe centrar, porque si no eventualmente en nuestro sistema judicial moderno y poractivo, corremos el riesgo de esto también llevarlo al conflicto judicial de si es constitucional o no es constitucional. No me meto al lío complicado de la procedencia o no, de si el Poder Judicial asumiría o no, simplemente estoy hablando de lo que es constitucional y legal en este momento.

Consecuentemente, tenemos un Reglamento para Gobierno Interior que no tiene una base constitucional, pero que dejamos vigente. Tenemos un encabezado del Artículo 72 que es muy interesante, yo le doy la lectura de lo que el Constituyente quiso decir es, que aquello que requiere del encuentro de las dos Cámaras sucesivamente para expedir ordenamientos, debe sujetarse a un Reglamento de Debates que les sea común, porque si no podría existir reglas en el mismo procedimiento totalmente diferentes.

Entonces me parece que podría esto resolverse, si se hiciera el esfuerzo de construir un solo ordenamiento, que tuviera las reglas básicas fundamentales de organización y funcionamiento del Congreso en las Cámaras, a través de esas resoluciones económicas, a través de acuerdos parlamentarios, y entre comillas de reglamentos, pudieran expedir normas específicas que faciliten su funcionamiento. Muchas gracias.