

## SECCION 2

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

## MAESTRO ROBERTO GIL ZUARTH\*

### El Reglamento de Debates: reflexiones en torno a un galimatías constitucional<sup>+</sup>

Desde hace ya algunos años, es perceptible un consenso político y académico en torno a la necesidad de actualizar el conjunto de normas que regulan la organización y funciones del Congreso General. Se ha insistido, con razón, en que modernizar estos cuerpos normativos es una condición necesaria para el fortalecimiento del Poder Legislativo y, precisamente por ello, un elemento indispensable para lograr la consolidación de la democracia mexicana.

Esta coincidencia se asienta sobre la constatación de que las normas vigentes son poco eficaces para regular la realidad política que experimenta el Congreso General. La transición democrática, como es sabido, introdujo una fuerte dosis de pluralismo político en las arenas parlamentarias y, en consecuencia, provocó la pulverización de la capacidad de decidir y, correlativamente, de la capacidad de evitar que se decida. Como resultado de este cambio político, el Parlamento ha asumido un notable protagonismo: es hoy un auténtico espacio de decisión y de control al poder. Sin embargo, la normativa parlamentaria vigente responde todavía a un régimen articulado por mayorías monocolors.

<sup>□</sup>Es candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid; Maestro en Derecho Constitucional por la misma Universidad y Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México en la que obtuvo mención honorífica. Ha sido además investigador visitante en el Departamento de Derecho Público en la Universidad de Pisa, Italia. En el ámbito profesional se ha desempeñado como Secretario Técnico de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados; Secretario Técnico de la Presidencia de la Cámara de Diputados; Secretario Ejecutivo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; Asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral y Consultor asociado del Despacho de D&P Consultores. Desde 2002 a la fecha ha realizado diversas consultorías para el Programa de Fortalecimiento Legislativo de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY); El Proyecto de Fortalecimiento del Congreso Peruano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como en el Programa de Mejores Prácticas Parlamentarias de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha impartido conferencias y seminarios en Perú, Uruguay y México. En el ámbito académico, es coordinador del Diplomado en línea en Técnicas, Prácticas y Administración Parlamentaria impartido conjuntamente por la Universidad Iberoamericana y la Universidad Estatal de Nueva York; Profesor de Teoría de la Democracia Contemporánea en la Maestría en Derecho de la Universidad Anáhuac, México-Sur; Profesor de Derecho Electoral en la Licenciatura en Derecho en la misma Universidad; Consultor Asociado del Instituto Iberoamericano de Fortalecimiento Legislativo; miembro de la Red Internacional para el Estado de la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Es autor de diversas publicaciones en materia de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario. Actualmente se desempeña como profesor investigador en la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac México-Sur.

<sup>+</sup> Agradezco a Fernando Franco González-Salas sus observaciones críticas y atinadas sugerencias al texto de esta ponencia.

Es cierto que se han dado pasos importantes en dirección de adecuar el derecho a la configuración del sistema político resultante de la transición, sobre todo con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso General en el año de 1999<sup>1</sup>. Sin embargo, estos esfuerzos, sin duda de gran envergadura, se han concentrado fundamentalmente en aspectos puramente organizacionales. En efecto, se ha dotado al Congreso General de una estructura orgánica que da cuenta de una conformación política plural. A diferencia de lo que sucedió, por ejemplo, en la LVII Legislatura, la correlación de fuerzas en el seno de las Cámaras no es ya un factor que genere incertidumbre sobre la operación cotidiana de las Cámaras. El andamiaje institucional está razonablemente preparado, específicamente en lo relativo a la organización interna, para responder a escenarios de alta fragmentación del poder político.

No puede afirmarse lo mismo en relación con los procedimientos parlamentarios. En esta materia, no ha habido prácticamente avance alguno. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General más que una norma vinculante, es una reliquia del museo legislativo. Y lo es por dos razones. En primer lugar, porque se encuentra parcialmente derogado por recientes reformas a la Constitución y, en particular, por la Ley Orgánica del Congreso General, no como consecuencia de que esta ley se encuentre situada en una posición de jerarquía superior con respecto a dicho Reglamento, sino en función del principio jurídico que establece que la norma de vigencia posterior deroga o integra a la norma anterior en el tiempo, principio que, por lo demás, sólo resulta aplicable para resolver conflictos o antinomias entre normas de igual jerarquía.

En segundo lugar, los sujetos que se encuentran llamados a aplicar el Reglamento no se sujetan a sus prescripciones, sino a las de otras normas, éstas sí de inferior jerarquía. Los acuerdos parlamentarios son precisamente las normas a las que se les reconoce eficacia para regular los procedimientos parlamentarios, no así al Reglamento. Éste se suele aplicar de manera supletoria a los propios acuerdos, en aquellos supuestos no expresamente previstos en éstos. De hecho, es frecuente que las Cámaras aprueben acuerdos para regular la tramitación de una específica pieza legislativa o, en general, para el ejercicio de alguna atribución constitucional en un caso concreto. En efecto, es posible encontrar acuerdos para normar la discusión de un dictamen en particular (por ejemplo, los dictámenes de la Sección Instructora en los casos de Bejarano y López Obrador), o para procesar las observaciones del Ejecutivo en relación con un proyecto de ley o decreto (caso Presupuesto de 2005), acuerdos que, en el mejor de los casos, operan como excepciones a la

<sup>1</sup>Al respecto, véase PAOLI, Francisco (coord.) La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura. México: Cámara de Diputados, 2000.

normativa general, pero que en razón de su sistemática utilización, terminan por vaciar de efectividad a las disposiciones respectivas del Reglamento.

Resulta difícil admitir que en la casa de los hacedores de la ley, impere la casuística normativa que, huelga decirlo, no es otra cosa que desnuda y contingente discrecionalidad. Es cierto que el Reglamento contiene un gran número de disposiciones que han sido superadas por la realidad. Desde 1934 hasta esta fecha ha cambiado el papel que el Parlamento desempeña en el sistema político; desde entonces se han modificado sustancialmente las condiciones políticas y sociales en las que actúa y sobre las que actúa. No hay duda de que el actual Reglamento es, por decir lo menos, obsoleto. Sin embargo, el reconocimiento de su escasa eficacia no es argumento suficiente para justificar la discrecionalidad, y mucho menos para obviar la ordenación constitucional de las fuentes del derecho parlamentario mexicano, esto es, para desconocer el conjunto de previsiones constitucionales que establecen expresamente el tipo de normas a las que corresponde regular aspectos específicos de la actividad parlamentaria. Por el contrario, tal reconocimiento invita a concluir que el Reglamento debe ser sustituido por un cuerpo normativo estable e indisponible que incentive la construcción de acuerdos políticos y que posibilite el juicio ciudadano sobre el comportamiento de los actores y sobre las posiciones defendidas en relación con una pieza legislativa determinada<sup>2</sup>. La funcionalidad de la democracia mexicana pasa por una revisión profunda a la normativa parlamentaria vigente. Y es que tiendo a pensar que la parálisis legislativa no encuentra su causa eficiente en la ausencia de diálogo político, sino, en mayor medida, en la imposibilidad de encausar institucionalmente ese diálogo. Responde más a un problema de orden práctico: a la inexistencia de reglas claras que den certidumbre y previsibilidad a la formación de la voluntad legislativa del Estado.

La Constitución vigente establece de manera bastante confusa las bases de la estructura normativa atinente a la organización y funciones del Congreso General. Esta falta de claridad es consecuencia inmediata de nuestra folclórica proclividad -muy cercana a la promiscuidad- a modificar el texto constitucional sin prever el impacto de cada reforma en el resto del ordenamiento. Es también consecuencia de la ausencia de ejercicios consistentes de interpretación de la Constitución, así como de estudios críticos sobre la forma en la que los operadores jurídicos están aplicando sus prescripciones. En ese sentido, para acometer la necesaria reforma procedimental es indispensable, en primer lugar, superar una serie de equívocos en relación con la ordenación constitucional del sistema de fuentes de nuestro derecho parlamentario.

<sup>2</sup> Algunas propuestas de reforma a la normativa parlamentaria pueden encontrarse en GIL ZUARTH, Roberto. "Mecanismos parlamentarios para la gobernabilidad democrática". /En/ Memorias del Foro Interamericano sobre Modernización Legislativa. México: Senado de la República, 2005, pp. 285-300.

Y superar estos equívocos implica aclarar un “galimatías constitucional”.

La ordenación constitucional del sistema de fuentes ha respondido a dos elementos definitorios: por una parte, las distintas constituciones, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el texto aprobado por el Constituyente de 1916-1917, además de establecer las bases de organización y las competencias de los órganos que integran el Poder Legislativo, han regulado —unos con mayor grado de detalle que otros— aspectos de carácter procedimental. Por otra parte, los propios textos constitucionales han contenido reservas expresas de regulación en favor de un tipo específico de normas, identificadas bajo la denominación genérica de “reglamentos”. En ese sentido, estos reglamentos aparecen como las normas de desarrollo directo de las previsiones constitucionales. Dicho en mejores términos, entre Constitución y reglamento no había ninguna otra norma jurídica. Esta tendencia se mantuvo prácticamente incólume hasta la denominada “reforma política” de 1977, promovida por el entonces presidente José López Portillo, en virtud de la cual se introdujo en la Constitución la facultad del Congreso de regular su estructura y funcionamiento a través de una ley que no puede ser vetada ni requiere de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

Antes de analizar la vigente ordenación constitucional, resulta conveniente referir brevemente la específica regulación del sistema de fuentes establecida en el texto original de la Constitución de 1917:

1. En su texto original, la Constitución preveía tres tipos de reglamentos parlamentarios: a) el Reglamento Interior (artículo 73, fracción XXIII), b) el Reglamento de Debates (artículos 71 y 72), y c) los reglamentos interiores de las secretarías de cada una de las Cámaras (artículo 77, fracción III).
2. La Constitución definía expresamente que la “formación” del Reglamento Interior era facultad del Congreso General. Sin embargo, no hacía lo propio en relación con el Reglamento de Debates, esto es, en el texto original no se indica ni el órgano competente ni el procedimiento que habría de seguirse para su creación.
3. La Constitución no definía el objeto de regulación del Reglamento Interior, pero sí especificaba la materia reservada al Reglamento de Debates, a saber: a) el trámite que habrá de darse a las iniciativas presentadas por diputados y senadores (artículo 71), y b) la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de los proyectos de ley o decreto (artículo 72, primer párrafo).

4. En principio, la organización y funciones de las Cámaras del Congreso General habrían de regularse a través de estos reglamentos, con excepción del ejercicio de dos facultades específicas del Senado: por un parte, la facultad de declarar la desaparición de poderes de un Estado y de nombrar, consecuentemente, a gobernador provisional y, por otro parte, la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado. Estas dos facultades quedaban excluidas del objeto de normación de estos tres reglamentos, en razón de que la propia Constitución establecía -y lo sigue haciendo- una modalidad específica regulación a través de ley formal y material -reserva de ley- en lo tocante a ambas materias.
5. Además de los tres reglamentos y de la ley reglamentaria prevista para el ejercicio de las dos atribuciones del Senado antes mencionadas, desde el texto original de la Constitución se facultaba a cada Cámara a “dictar resoluciones relativas a su régimen interior”, así como para expedir sus respectivos reglamentos de secretarías (artículo 77, fracciones I y II).

Ahora bien, de esta revisión sucinta se pueden extraer las siguientes conclusiones parciales:

1. Tanto el reglamento interior y como el Reglamento de Debates traían causa directa en la Constitución, esto es, se trata de normas que encontraban en el texto constitucional su fundamento inmediato o directo de validez.
2. La referencia constitucional al Reglamento de Debates admite una doble interpretación. En primer lugar, puede entenderse que la Constitución remite en realidad a dos reglamentos de debates, en tanto que en cada Cámara, de manera independiente de la otra, tiene lugar la discusión y votación de una determinada pieza legislativa. Desde esta interpretación, la materia regulada por el Reglamento de Debates no es propiamente los tiempos y modalidades de la intervención sucesiva de ambas Cámaras en el procedimiento legislativo, sino únicamente el conjunto de actos que se despliegan en cada una de ellas.

La otra posibilidad interpretativa consiste en sostener que se trata de un único reglamento que tiene por objeto desarrollar las previsiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo-bicameral-genérico y, en consecuencia, la acción sucesiva de ambas Cámaras. Esta interpretación, a mi juicio la más razonable, se robustece si se toma en cuenta, por una

parte, que la Constitución designa en singular a esta norma (establece “el reglamento” no “los reglamentos”) y, por otra parte, que en el catálogo de atribuciones que cada Cámara puede ejercer sin la intervención de la otra no se encuentra la de expedir su respectivo Reglamento de Debates, ni es posible reconducir la materia de esta norma a las resoluciones económicas relativas al régimen interior o al Reglamento Interior de la secretaría.

3. De aceptarse que el Reglamento de Debates es un cuerpo normativo único y común a ambas cámaras, entonces es posible afirmar que en el texto original de la Constitución de 1917 no existe relación de jerarquía entre el Reglamento de Debates y el Reglamento Interior, sino sólo una división horizontal derivada de las distintas materias que constituyen su objeto específico de normación. En efecto, el Reglamento Interior habría de regular todos aquellos aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del Congreso que no estuvieran reservados por disposición expresa de la Constitución a otra norma jurídica y, en particular, al Reglamento de Debates o a la ley reglamentaria de las dos facultades del Senado antes aludidas.
4. A pesar de la distinción constitucional entre dos cuerpos normativos distintos, en los hechos el Congreso ha contado con un solo reglamento, aprobado por ambas Cámaras, el cual regula tanto la organización como ciertos procedimientos parlamentarios.
5. Si bien las resoluciones económicas relativas al régimen interior y los reglamentos interiores de las secretarías encuentran causa en la Constitución, son en realidad fuentes subordinadas a los reglamentos, en tanto que en su procedimiento de creación sólo participa una de las Cámaras.

Líneas arriba se afirmaba que la reforma política de 1977 rompió una tendencia histórica. A partir de entonces, de manera paralela a los reglamentos parlamentarios, existe otra norma, denominada con la prestigiosa denominación de “ley”, que regula aspectos específicos de la organización y funciones del Congreso General. Previsiblemente, esta reforma tiene puestos los ojos en la Constitución Francesa de 1958. En efecto, la constitución de la V República rompe igualmente con la tradición europea-continental de hacer de los reglamentos el bloque normativo más característico del derecho parlamentario, al remitir a leyes orgánicas la regulación de materias del dominio interno de las asambleas legislativas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Vid. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

Me parece que la reforma constitucional que introduce la reserva de ley en materia de estructura y funcionamiento del Congreso General y que, consecuentemente, deroga la facultad del Congreso de expedir su Reglamento Interior, se asienta sobre una concepción administrativista del derecho parlamentario. Como es sabido, esta reforma constitucional se justificó en la necesidad de fortalecer al Congreso General. Pues bien, sólo en función de una concepción administrativa puede explicarse que el poder revisor de la Constitución hubiese considerado que para fortalecer al Poder Legislativo es necesario dotarle de un cuerpo normativo con rango formal de ley. En el fondo de esta idea subyace una suerte de nominalismo rigorista, esto es, la convicción no explicitada de que la denominación de la norma es un criterio para definir su posición en el ordenamiento jurídico y las relaciones que guarda con respecto a otras normas. Desde esta perspectiva, los reglamentos parlamentarios se equiparan a los reglamentos administrativos y, en consecuencia, se encuentran subordinados a las leyes. El resultado: un galimatías constitucional, tal y como se verá a continuación.

El texto constitucional vigente prevé, en términos generales, el siguiente sistema de fuentes del derecho parlamentario:

1. En primer lugar, el artículo 70 establece que se regulará por ley: a) la estructura y funcionamiento internos del Congreso, y b) las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido. En ese sentido, estas materias, en principio, sólo pueden ser normadas por una norma con rango de ley, en sentido tanto formal como material.

Al respecto, es preciso advertir que se trata de una ley atípica. En efecto, por regla general, para que una norma tenga rango de ley se exigen tres requisitos: a) aprobación bicameral; b) la sanción del Ejecutivo, y c) que la norma tenga capacidad para incidir en las materias que se encuentran reservadas constitucionalmente a la ley. Pues bien, en el caso de la ley a la que se refiere el artículo 70, se satisfacen dos de los tres requisitos anteriores, toda vez que esa norma está excluida de la facultad de sanción atribuida al Ejecutivo. Sin embargo, esa norma adquiere rango de ley por disposición expresa de la Constitución, con independencia de las modalidades específicas de su procedimiento de creación. En ese sentido, la Ley Orgánica es, por su naturaleza, ley en sentido material; y por mandato constitucional expreso, ha de ser equiparada a la ley en sentido formal.

2. En el artículo 70 no se hace referencia alguna a la cualidad de “orgánica”. El adjetivo es introducido por el artículo 65, último párrafo. En dicho dispositivo se establece que en los períodos de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su “Ley Orgánica”. Surge, en consecuencia, el problema de determinar si ambas disposiciones se refieren a normas distintas o a una misma norma, esto es, si la ley a la que se refiere el artículo 70 es la misma “Ley Orgánica” prevista en el artículo 65. Parece más razonable afirmar que ambos preceptos remiten a la misma norma. En ese sentido, cabe interpretar que dentro del objeto genérico de regulación de esta ley -la estructura y funcionamiento interno del Congreso- se incluye la definición de los asuntos que a cada Cámara corresponde atender durante los períodos de sesiones ordinarias. Y de aceptarse esto último, habría que concluir que la Ley Orgánica está llamada a regular aspectos procedimentales.
3. Se ha sostenido que el artículo 76 de la Constitución prevé una ley reglamentaria del ejercicio de dos facultades específicas atribuidas a la Cámara de Senadores. De nueva cuenta, se actualiza la necesidad de determinar si esta materia es igualmente objeto de normación de la ley a la que se refiere el artículo 70. En mi opinión, el problema es más aparente que real. Lo que la Constitución ordena en el artículo 76 es que el ejercicio de ambas facultades se regule a través de una norma con rango de ley. Es, por tanto, constitucionalmente lícito que tal materia se regule por la ley relativa a la estructura y funcionamiento internos del Congreso, o bien, por cualquier otra. Sin embargo, si se opta por una ley distinta a la del artículo 70, no es del todo claro que dicha norma se encuentre igualmente excluida de la facultad de sanción del Ejecutivo. Por el contrario, del texto constitucional se desprende que la Ley del Congreso General es una excepción a la regla general de formación de las leyes y, en cuanto tal, ha de interpretarse en sentido estricto.
4. Los artículos 71 y 72 de la Constitución remiten expresamente a un Reglamento de Debates. Tal y como aparece en el texto original, el objeto del Reglamento de Debates es regular los trámites a los que habrán de sujetarse las iniciativas que presenten los diputados o senadores (artículo 71), así como la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de los proyectos de ley o decreto (artículo 72). Esto último implica que la Constitución está reservando a esta específica norma el desarrollo del contenido de ambos artículos. En otros términos, el

Reglamento de Debates es, en mi opinión, la norma a la que corresponde regular el procedimiento legislativo-bicameral-genérico. Obviamente, el hecho de que la Constitución prevea reglas puntuales sobre dicho procedimiento, acota sustancialmente el ámbito del Reglamento de Debates. Sin embargo, la vocación reglamentarista de nuestra Constitución no excluye la posibilidad de desarrollos normativos posteriores, máxime si se toma en cuenta que la Constitución no regula, ni tiene porqué hacerlo, todos y cada uno de los supuestos de hecho posible. Las previsiones constitucionales en materia de procedimiento hacen indisponible para los poderes públicos su contenido y, consecuentemente, es posible combatir su inobservancia a través de los controles de constitucionalidad de normas y actos. Es importante simplemente dejar constancia que tal posibilidad supone una fuerte limitación a la autonomía del Parlamento.

5. El artículo 77, por su parte, establece la facultad de las Cámaras de expedir resoluciones económicas relativas a su régimen interior y sendos reglamentos interiores de sus respectivas secretarías. Las resoluciones económicas han sido el mecanismo que las Cámaras han utilizado para innovar el ordenamiento parlamentario, sobre todo a partir de la LVII Legislatura. De hecho, dicha facultad aparece como el fundamento constitucional explícito de estos acuerdos parlamentarios. Es cierto que la condición eminentemente política del Parlamento justifica cierta flexibilidad en su funcionamiento interno. Así debe ser y así sucede en todos los parlamentos democráticos del mundo. Precisamente por ello la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparada reconocen a las prácticas parlamentarias como fuente vinculante del derecho parlamentario<sup>4</sup>. Sin embargo, es igualmente cierto que hacer de estas normas particulares la base de normación del Parlamento genera una alta dosis de inseguridad jurídica, no sólo para los actores políticos sino también para la sociedad. Y es que, ha de insistirse, flexibilidad normativa en modo alguno equivale a casuística discrecionalidad.

El poder revisor de la Constitución introdujo en el año de 1977 la reserva de ley y derogó la facultad del Congreso de expedir el Reglamento Interior. Sin embargo, el poder revisor no modificó ni las remisiones constitucionales al Reglamento de Debates, ni las facultades de cada Cámara de aprobar normas específicas de alcance meramente interno. Tampoco introduce un criterio de ordenación del sistema de fuentes. Si el problema de determinar las relaciones entre estas fuentes

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, SANTAOLALLA, Fernando. Derecho parlamentario español. Madrid: Espasa-Universidad, 1990, pp. 51 y ss.

se enfrenta desde el nominalismo rigorista al que se ha hecho referencia, entonces la respuesta es sencilla: la ley se encuentra subordinada a la Constitución, pero supraordenada a los reglamentos parlamentarios y al resto de las normas interiores que expida cada Cámara. El argumento es tan simple como extrapolar el sistema de fuentes característico del derecho administrativo: la ley desarrolla la Constitución, y los reglamentos desarrollan, a su vez, a la ley.

Esta específica interpretación es hoy moneda corriente. En efecto, desde la primera Ley Orgánica de 1979, pasando por la reforma de 1994, la nueva ley de 1999 y la reforma al artículo 3º del año de 2004, se ha entendido que esta ley es jerárquicamente superior a los reglamentos parlamentarios<sup>5</sup>. Resulta paradójico que si bien la base constitucional del Reglamento Interior desapareció en la reforma de 1977 y que dicha reforma mantuvo la previsión al Reglamento de Debates, las leyes orgánicas han integrado al ámbito de normación del Reglamento Interior la materia que constitucionalmente se encuentra reservada al propio Reglamento de Debates. En efecto, las leyes orgánicas, a través de su respectivo régimen transitorio, han mantenido artificialmente la vigencia de una norma que no tiene fundamento constitucional y que regula una materia que corresponde a una norma especial –el Reglamento de Debates- prevista, esta sí, en la propia Constitución.

Más aún, desde la reforma de 1994 desaparece de la ley cualquier referencia al Reglamento de Debates. Lo más extraño es que, hasta ahora, la Ley Orgánica ha regulado aspectos puramente organizativos, esto es, se ha ocupado de la estructura orgánica del Congreso General. De ahí que en lo tocante a los procedimientos parlamentarios, la Ley Orgánica no ha tenido ocasión de hacer valer su superioridad jerárquica. Lejos de ello, se ha mantenido la separación entre, por una parte, las normas que regulan la organización y, por otra parte, las normas que regulan los procedimientos.

Sucede que si se abandona el nominalismo rigorista, la problemática constitucional asume otro cariz. Como cuestión de principio, obliga a establecer un criterio distinto a la simple y llana denominación para determinar las relaciones entre la Ley Orgánica y los Reglamentos Parlamentarios. Para tal

<sup>5</sup> Es preciso advertir que las leyes orgánicas del Congreso General expedidas en 1979 y 1999 han incluido en su régimen transitorio la previsión de que el Reglamento de 1934 conservará su vigencia hasta en tanto se expidan nuevas normas reglamentarias, y en todo lo que no se oponga al contenido de dichas leyes. Al respecto, se suele afirmar que tales disposiciones transitorias, al operar como fundamento jurídico de validez del Reglamento, establecen una relación de jerarquía entre la ley y el reglamento, de modo que éste se subordina a aquella por mandato de ley. Analizar los alcances y límites de estas disposiciones transitorias escapa al objeto del presente trabajo. Adelanto, sin embargo, mi posición: tales disposiciones transitorias son inconstitucionales. En efecto, a mi juicio, dichas normas no pueden tener el alcance de establecer una relación de supra-subordinación entre ley y reglamento, pues la Constitución sitúa a ambos cuerpos normativos en un mismo plano jerárquico. Las relaciones entre la ley y el reglamento deben resolverse necesariamente sobre la base de del principio de especialidad, esto es, atendiendo al específico objeto de regulación que la Constitución les reserva a cada una de éstas.

efecto, es posible recurrir a tres criterios: a) a la existencia de una previsión constitucional expresa que defina su respectiva jerarquía; b) a la forma de creación, la cual comprende tanto órganos como procedimientos, y c) a la materia que corresponde regular a cada norma.

En relación con el primer criterio, ya se ha dicho que la Constitución no establece criterios para la ordenación jerárquica de las distintas normas que regulan la organización y funcionamiento del Congreso, a menos, se insiste, que se asuma que la denominación de la norma determina su posición en el ordenamiento jurídico.

En segundo término, la forma de creación es útil para distinguir entre, por una parte, la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates y, por otra parte, las normas del artículo 77 constitucional.

Éstas se aprueban únicamente por cada Cámara y, por tanto, tienen un rango inferior a aquellas que, en principio, se crean con la concurrencia de ambas. Sin embargo, este criterio resulta poco útil para establecer las relaciones jerárquicas entre la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates, es decir, para definir sus específicas relaciones tanto en el aspecto formal como en el material. En tal virtud, debe recurrirse, por exclusión, al tercer de los criterios antes enumerados.

La materia de regulación es determinante para concluir que entre la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates no hay relación de jerarquía, sino división horizontal. El Reglamento de Debates, además de encontrar causa en la Constitución, tiene por objeto desarrollar las previsiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo bicameral. De modo que entre Ley Orgánica y Reglamento de Debates hay una relación de exclusión material. Dado que el objeto de la Ley Orgánica es más amplio que el del Reglamento de Debates, cabe concluir que la primera habrá de regular todo aquello que no se encuentre reservado a éste.

He afirmado que definir la ordenación del sistema de fuentes del derecho parlamentario supone resolver un galimatías constitucional. El problema radica en que para resolver este galimatías no es posible aducir que el poder revisor de 1977 no calculó o no previó todas las consecuencias normativas derivadas de su actuación positiva, aunque todo indique que, en efecto, así sucedió. Por el contrario, la actividad interpretativa ha de partir de la presunción de que el legislador o, en su caso, el poder revisor de la Constitución, ha actuado de manera racional. En ese sentido, mientras no se reforme la Constitución, no cabe sostener que cada Cámara está facultada para normar su intervención en el procedimiento legislativo-bicameral-genérico. Son inconstitucionales los reglamentos de cada Cámara que tengan por objeto

aspectos procedimentales, como también lo es la previsión legal que faculta a cada Cámara a actuar en esa dirección (artículo 3 Ley Orgánica vigente). Las posibilidades jurídicas de hacer valer esa inconstitucionalidad escapan del propósito de esta intervención. Lo cierto es que valdría la pena concentrar las energías políticas en una reforma de mayor calado, que atienda éste y otros problemas derivados del diseño institucional de los parlamentos mexicanos.

## **DRA. CECILIA MORA DONATTO\***

Muchas gracias. Buenos días a todos ustedes. Quiero sumarme al agradecimiento por esta invitación al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y a su Comité, y quisiera destacar la presencia de la diputada Mayela Quiroga Tamez, y del diputado Héctor Gutiérrez de la Garza, miembros de este Comité. Creo que es un signo de voluntad el que ellos estén hoy con nosotros esta mañana.

Yo he sido invitada durante ya algunos años a esta Cámara y en muy raras ocasiones he sentido y he tenido la presencia de los señores legisladores, por eso hoy quiero destacar la presencia de los diputados. Muchas gracias por estar aquí con nosotros, por presidir esta mesa.

Gracias también a todos ustedes, porque a pesar de esta mañana fría están haciendo un espacio en sus actividades, seguramente mucho más importantes que venir a debatir esto, pero también creo que hay que darle ciertos momentos en el día a esto de discutir y debatir ideas.

Efectivamente me va a ser a mí muy difícil no coincidir con mis dos extraordinarios colegas que me han presidido en el uso de la palabra,

\* En su formación académica, la Doctora Cecilia Mora Donatto es Doctora en Derecho con Apto Cum Laude por unanimidad, por la Universidad Autónoma de Madrid; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España; Licenciada en Derecho con Mención Honorífica, por la Facultad de Derecho de la UNAM; Investigadora Titular de Tiempo Completo, Definitiva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el ámbito de la docencia, es Profesora de las materias Derecho constitucional y parlamentario de licenciatura y maestría en las Facultades de Derecho de las Universidades: Nacional Autónoma de México, Iberoamericana (campus León y Golfo Centro), Anáhuac del Sur, Externado de Colombia y Estatal de Nueva York.

En materia de publicaciones, ha escrito más de una veintena de artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras sobre derecho constitucional y parlamentario.

Es autora de los siguientes libros:

\* En su formación académica, la Doctora Cecilia Mora Donatto es Doctora en Derecho con Apto Cum Laude por unanimidad, por la Universidad Autónoma de Madrid; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España; Licenciada en Derecho con Mención Honorífica, por la Facultad de Derecho de la UNAM; Investigadora Titular de Tiempo Completo, Definitiva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el ámbito de la docencia, es Profesora de las materias Derecho constitucional y parlamentario de licenciatura y maestría en las Facultades de Derecho de las Universidades: Nacional Autónoma de México, Iberoamericana (campus León y Golfo Centro), Anáhuac del Sur, Externado de Colombia y Estatal de Nueva York.

En materia de publicaciones, ha escrito más de una veintena de artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras sobre derecho constitucional y parlamentario.

Es autora de los siguientes libros:

\* Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político (1998), UNAM-Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

\* Principales procedimientos parlamentarios (2000), Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

\* Temas Selectos de Derecho parlamentario (2001), Miguel Ángel Porrúa – Universidad Anáhuac de Sur.

\* El valor de la Constitución normativa (2002), UNAM.

\* Teoría de la Legislación, publicado por la Universidad Externado de Colombia, 2003.

Actualmente se encuentra en prensa su libro: “Cambio Político y legitimidad funcional. El Congreso

porque creo que pocos temas han llevado a la unanimidad dentro de la academia. Creo que estamos ciertos, estamos haciendo una especie de frente común desde nuestras instituciones por el reforzamiento, el fortalecimiento del Congreso en su conjunto y desde luego desde las Cámaras. Por eso creo que hay que celebrar este tipo de reuniones, este tipo de foros en donde se pueden discutir con amplísima libertad estos temas.

Yo preparé algunas notas para discutir las con ustedes y quisiera empezar igual por hacer un breve recorrido, ya han hecho dos y además muy detallados. Yo centre mis antecedentes históricos en el año de 1977.

Justamente dentro de este contexto de reforma política, se derogó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional y a partir justamente de ese momento, el Reglamento para el Gobierno Interior de nuestro Congreso se quedó sin base constitucional, es decir, seguimos nosotros aplicando parcialmente un Reglamento Interior que carece de base constitucional.

A partir de ese momento justamente, se le da ya el concepto de ley, el concepto que señala el artículo 70 de la Constitución, que como ya sostenía Roberto Gil, habla solamente de ley no de Ley Orgánica, como venimos nosotros manejando los ordenamientos que regulan a nuestras Cámaras.

Después de esta reforma tendremos nosotros justamente la Ley Orgánica de 1979, que por cierto simplemente como un dato curioso, fue aprobada en un periodo extraordinario. Para que vean que los periodos extraordinarios en ocasiones también tienen temas interesantes a discutir. A pesar de la aprobación de esa Ley de 1979, de la Ley Orgánica, seguía y desde luego sigue hoy vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Después de estos años se van a suceder diversas reformas a diversos ordenamientos jurídicos que van a impactar también en la regulación propiamente del Congreso: las reformas constitucionales de 87, de 92, de 96, que van a llevar a que en diciembre de 1992 se reforma nuevamente la Ley Orgánica y en 94 nuevamente las reformas constitucionales y legales impactan en el ámbito o en la órbita del Poder Legislativo, cuando se reforman, ustedes recordarán, el artículo 41, 54, 56, 60, 65, en fin.

Para recordar nada más algunas reformas de esos años, se amplía el Senado a 128 senadores; se crea el IFE y el Tribunal Federal y se pone fin a este procedimiento de autocalificación de las elecciones legislativas; se revisan también los periodos de sesiones para regresar justamente al primero de septiembre e iniciar en esta fecha el primer periodo de sesiones, etc., etc.

Esta Ley de 79 sufre por su parte dos grandes reformas: Una en 81, en diciembre de 81 y otra en julio de 1994. Así se llega justamente a una gran

discusión en la LVII Legislatura, que da como resultado ya una nueva Ley Orgánica, ésta justamente de septiembre de 1999.

A partir de ahí, a partir de esta LVII Legislatura y del comienzo en la aplicación de la ley, empieza la LVIII Legislatura a plantear diversos procesos de discusión y de análisis. Yo incluso recuerdo, al inicio de la LVII Legislatura la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias inició una serie de foros a los que recuerdo me invitó y reflexionaba junto con el Presidente de esa Comisión, si era el momento indicado. Decía: “Bueno, acaban de aprobar la Ley Orgánica, ¿será el momento para ponernos a discutir justamente sobre las reformas a la Ley Orgánica?”.

A partir justamente de la LVIII Legislatura empezaron los foros, recuerdo ese muy cercano, recuerdo otro foro también ya en esta LIX Legislatura, de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a la que nos han convocado e distintas ocasiones y desde luego también la Cámara viene haciendo esfuerzos notables y además hay que decirlo, muy plausibles en el sentido de análisis y estudio. Han creado equipos de trabajo que se han dedicado justamente al estudio de las normas que regulan a las Cámaras.

Celebró desde luego el grupo de estudios, en donde además esta el Centro ya de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, que se encuentran justamente discutiendo estos temas. Así justamente llegamos a esta reforma, a la reforma del 2004, a la que también ya se hacía referencia, del artículo 3º de la Ley Orgánica y del transitorio que nos dice que mientras no se expidan los reglamentos de las Cámaras, seguirán vigente, todo seguirá como si no hubiera pasado absolutamente nada.

Este recorrido histórico, de historia reciente, me lleva a mí a algunas conclusiones que son las siguientes:

Nosotros tenemos una Ley Orgánica que deriva de este gran proceso que se dio en la LVII Legislatura, del 99 y que ha venido también reformándose no sólo el artículo 3º, sino también algunos otros que han ido incluyendo centros de estudios, etcétera. Y tenemos un Reglamento Interior, un Reglamento para el Gobierno Interior que data de 1934 y que se sigue aplicando. Y por supuesto tenemos una norma superior, los artículos relativos al Poder Legislativo, artículos constitucionales relativos al Poder Legislativo, la Mesa Directiva, la Conferencia, la Junta, etcétera, etcétera, tanto en una Cámara como en otra y deja de lado los procedimientos. El principal procedimiento o el procedimiento legislativo, sigue estando regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Y si nosotros volvemos a hojear con cierta mirada curiosa esa reliquia de museo que decía Roberto Gil que es el reglamento, nos vamos a dar cuenta

de que efectivamente fueron sustituidas todas aquellas normas que tenían que ver con la organización internas de las Cámaras, pero no así aquellas que tienen que ver justamente con lo que hoy nos convoca aquí. Con lo que tiene que ver justamente con las discusiones, por ejemplo, o las votaciones que en gran medida también son normas que siguen hoy en día aplicándose en estos procesos de discusión y de aprobación de nuestras iniciativas. Por tanto, justamente estas partes o esa parte que seguimos aplicando del reglamento, en mucho tiene que ver con el procedimiento legislativo.

De frente a esta visión de normas reales, cuál es, digamos de alguna manera, mi propuesta. Efectivamente tenemos nosotros una ley que tiene fundamento en el artículo 70 de la Constitución, dejemos justamente que esa ley, digamos, crezca en el sentido de que regule, no sólo la estructura, sino también el funcionamiento, porque esa es la parte y por funcionamiento entiendo procedimientos, procedimientos legislativos, esto es, no solamente la forma de hacer leyes, sino procedimiento legislativo, desde procedimiento parlamentario, desde mi punto de vista también son: declaración de procedimiento, juicio político, es decir, funciones que desarrollan nuestras Cámaras, esa parte del funcionamiento en la Ley Orgánica no la encontramos, estamos cojos.

Ya por no hablar de otros procedimientos mucho más específicos, por ejemplo, de la Cámara de Senadores, la forma de aprobar un Tratado Internacional, por ejemplo, ¿cómo se aprueban los Tratados Internacionales en el Senado?, exactamente igual que cualquier otra Ley, pasan a comisión, se dictamina, en fin. Es decir, hay procedimientos generales, por decirlo de alguna manera y procedimientos también específicos que en esa parte del funcionamiento de la Ley Orgánica, también tienen que estar reglados o reglamentados.

Con ello vamos por otro lado, a cerrar la puerta a esta costumbre que de manera reiterada, tienen nuestras asambleas de los acuerdos. Los acuerdos parlamentarios matan prácticamente cualquier ordenamiento jurídico; acuerdo parlamentario mata Constitución, acuerdo parlamentario mata Ley Orgánica, acuerdo parlamentario mata absolutamente todo lo que se deje morir.

Y por otra parte, si podemos nuevamente, voy en la línea de quienes me antecedieron en el uso de la palabra, podemos tener desde luego, un Reglamento de Debates con fundamento en el artículo 72, que además así lo llama y así lo señala. Si quisiera yo decir que este Reglamento de Debates, tendría que ser si un reglamento de ambas Cámaras, es decir, no un reglamento, había una propuesta que leía hace algunos días, en que un Reglamento solamente para la Cámara de Diputados y que la Cámara de Senadores tuviera su propio Reglamento de Debates.

Yo creo que en este sentido el Reglamento tiene que ser único, si no les decía un poco en broma, un poco en serio y vamos a crear una especie de “cha, cha, cha” legislativo, cada quién iba a discutir en el sentido y con el ritmo que más le gustará.

Finalmente creo que lo interesante de estos foros es provocar un coloquio y creo que hay material para ello, voy a terminar mi reflexión, simplemente diciendo que, efectivamente me uno a esta propuesta de revisar el Marco Jurídico, apoyo las propuestas que en este sentido se han dado, felicito los trabajos de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Centro, también por supuesto y esperamos que efectivamente ahora sí, ahora sí, el Poder Legislativo esté en el centro de la discusión y ahora sí, empecemos que la casa.

Muchas gracias, buenas tardes.



## DR. ONOSANDRO TREJO CERDA\*

Buenas tardes a todos. Quiero expresar también mi agradecimiento personal por esta invitación para participar en este foro de análisis, sobre un tema que me parece fundamental.

Señores diputados, Mayela Quiroga y Héctor de la Garza, señor Director del Centro de Investigaciones, Doctor Alfredo Salgado, muchas gracias y dándole la importancia que merece el tema del Reglamento de Debates de las Cámaras del Congreso de la Unión, que así es como se ha denominado este foro.

Quisiera en primer lugar plantear algunas preguntas.

El Reglamento de Debates de las Cámaras, que es esta denominación, es una expresión que pudiera referirse de manera estricta a una etapa procesal legislativa, esto es, la etapa de discusión de los proyectos de leyes o decretos. Debo decir que tanto leyes como decretos han de pasar por esta etapa para cumplir con uno de los requisitos que se establecen en el procedimiento legislativo.

Es en esta etapa de la discusión donde se da el debate, la argumentación y contra argumentación entre los legisladores, donde la aplicación de un método dialéctico, un juego de habilidades retóricas para defender posiciones propias y atacar posiciones ajenas y contrarias.

Pero también valdría la pena preguntarse, si el concepto de Reglamento de Debates, se refiere o debe interpretarse como referido a todo el proceso de formación de la Ley. O bien, Reglamento de Debates debe entenderse simple y llanamente como proceso legislativo.

Bien, éstas son las preguntas, espero que de los comentarios y de las reflexiones aquí hechas, haya por lo menos la posibilidad de establecer algunas respuestas someras a lo aquí planteado.

\*Ha realizado los estudios de Licenciado en Derecho en la facultad de Derecho de la UNAM, asimismo en la propia Institución ha obtenido la especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, la maestría y el doctorado en Derecho de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha efectuado también un Diplomado en Auditoría y Control Gubernamental, del Instituto Nacional de Administración Pública.

En cuanto a actividades docentes, es profesor de Teoría del Estado y Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor de Ciencias Sociales en la Universidad Pedagógica Nacional, profesor del diplomado Rendición de Cuentas, Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental en el Instituto Nacional de Administración Pública, profesor de la asignatura “El Poder Ejecutivo”, en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

De sus actividades profesionales, ha fungido como Director de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Representante a la I Asamblea del Distrito Federal, (Secretario de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, Presidente del Comité de Administración; y, miembro de la Comisión de Gobierno). Asimismo, Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados LV Legislatura. Director General de Situación Patrimonial de la Auditoría Superior de la Federación. Actualmente desempeña actividades de Asesoría y Consultoría Jurídica.

Es cierto que la Constitución, ya se ha dicho, se refieren a Reglamento de Debates, los artículo 71, 72, pero hay que decirlo y de manera muy clara, que en la normativa de la Cámara, en el Sistema Jurídico Mexicano, no existe el Reglamento de Debates, sí existe un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que por cierto, ya se ha dicho aquí, tiene una data de 1934 y es un documento bastante anticuado.

Ahora bien, el término “proceso” y en especial el proceso legislativo, significa ni más ni menos, el cómo, la forma, la manera, en que se desarrolla la actividad de las Cámaras. Cómo se hace, aquello para lo que tienen atribuciones constitucionales las Cámaras.

Debo decir que cualquier análisis del tema Reglamento de Debates o también de proceso legislativo, debe partir, según apreciamos de una cuestión, que ciertamente es previa y que tiene que ver con las atribuciones que la Ley Fundamental, que la Constitución otorga a las Cámaras y al Congreso, pero aquí salta a la vista, el hecho de que no existe un cuerpo, un órgano legislativo al que se denomine “Congreso” y Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, frente a las Cámaras de Diputados y Senadores.

Constitucionalmente el Congreso se forma por la vinculación funcional de las dos Cámaras, legislando de manera sucesiva y por separado, en donde una Cámara actúa como de origen y la otra como revisora, es a este concepto al que hay que poner atención. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es la vinculación funcional entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, legislando de manera sucesiva y por separado. Y es aquí, donde entra la referencia al artículo 50 de la Constitución, dice este precepto que el Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General, dividido precisamente en dos Cámaras. La potestad, la función estatal de crear las leyes, radica precisamente en el ejercicio que hacen las Cámaras, vinculadas, legislando de manera separada y de forma sucesiva.

Adicionalmente, debemos tomar en cuenta que en nuestro régimen constitucional, el Congreso tiene facultades legislativas y algunas otras que pudiésemos considerar no legislativas y que la doctrina mexicana ha denominado: “como facultades político-administrativas y político-jurisdiccionales.”

En esa virtud, vale la pena referir que el contenido del artículo 70 constitucional que establece: “que toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto”. Respecto al concepto de “ley”, parece no haber gran discusión, es un tema que se ha considerado único, que designa un solo objeto normativo, lo que no ocurre con la expresión “decreto”, ya que puede referirse a actos legislativos como en el caso de actos que realizan las dos Cámaras y que tiene que ver con reformas o adiciones a las leyes, pero

también “decreto”, tiene que ver con actos políticos en general, a los que la doctrina ha considerado como actos no legislativos.

Por lo tanto, el ejercicio por el Congreso de las facultades estrictamente legislativas, corresponderá al uso y aplicación de los conceptos “ley” y “decreto legislativo” y a las facultades político-administrativo y político-jurisdiccionales, únicamente el concepto de “decreto no legislativo”.

Así, para llegar a la expedición de leyes y decretos, sean éstos legislativos o no legislativos, resulta indispensable distinguir los diferentes procesos en que intervienen las dos cámaras, también deben considerarse los casos de facultades exclusivas de cada Cámara, lo que hace que actúen de manera independiente, sin la intervención de la otra Cámara y en esta situación deben incluirse también las facultades denominadas “comunes” y todavía más, cuando funciona la Comisión Permanente, integrada por diputados y senadores, debe también hacerse referencia a otro tipo de proceso.

Podemos afirmar entonces que en nuestro régimen constitucional, los procesos que atañen a las Cámaras, son los siguientes, en número de seis:

El que tiene que ver con el proceso legislativo, al que se refieren, ya se ha dicho aquí, los artículos 71 y 72 de la Constitución y que regulan las etapas que tienen que ver con la expedición de leyes y decretos legislativos.

El artículo 73, por otro lado, en un buen número de sus fracciones, señala la competencia legislativa del Congreso. Es decir, insistiría, de las dos Cámaras legislando de manera sucesiva y por separado.

Un segundo tipo de proceso que habría de considerar, es lo que denominaríamos “el proceso no legislativo bicamaral”.

El artículo 73 de la propia Constitución, en algunas de sus fracciones establece que el Congreso tendrá, por ejemplo, atribuciones para admitir nuevos estados a la Federación, crear otro dentro de los límites de los ya existentes, arreglar de manera definitiva los límites entre estados, cambiar la residencia de los poderes. Esto se traduce en decretos no legislativos, sobre todo ya han escuchado ustedes la referencia a los criterios de la formalidad y de la materialidad de los actos del Congreso.

Y aquí mismo, en las atribuciones que tiene o que tienen las dos Cámaras, también entraría esto que denomina la doctrina “las facultades político-jurisdiccionales”, de manera muy importante el juicio político en el que la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y el Senado de la República como jurado de sentencia. Al juicio político se refieren los artículos 109, 110 y 114 de la propia ley fundamental.

Un tercer tipo de proceso que debe considerarse para tomar alguna decisión en torno a esto que se denomina el Reglamento de Debates o una

ley de proceso legislativo, es el proceso que tiene que ver con la asamblea única o sesión conjunta de diputados y senadores.

Los artículos 69 y 84 de la propia Constitución señalan, por ejemplo, la apertura de los periodos ordinarios en que se reúnen formando una misma Asamblea, diputados y senadores.

El acto de control de las dos Cámaras sobre el Poder Ejecutivo que es recibir el informe de la situación que guarda la Administración Pública Federal, que también constituye otro caso de proceso no legislativo bicameral cuando se forma Asamblea única por diputados y senadores.

Y otros casos serían cuando diputados y senadores se reúnen y falta de manera absoluta el Presidente de la República para designar Presidente interino o bien, Presidente sustituto.

Un cuarto tipo de proceso que me parece debe ser también de manera importante, destacado, considerado, es cuando funciona la Comisión Permanente. La Comisión Permanente es otro órgano, digamos, constituido a escala de las Cámaras de Diputados y de Senadores se integra para los recesos, una vez concluidos los periodos ordinarios de sesiones, y son los artículos 78 y 84 los que establecen atribuciones para la Comisión Permanente y que también debe de ser considerada cuando se habla de proceso legislativo, de funcionamiento o de la materia del Reglamento de Debates.

Un quinto proceso, por supuesto, no legislativo, es el caso del ejercicio de facultades exclusivas de cada Cámara. De manera precisa, artículo 74 para la Cámara de Diputados, artículo 76 para el Senado de la República, que tiene que ver, destaco de manera específica, el tema del Presupuesto de Egresos y en el caso del Senado, lo que se refiere a aprobación de tratados internacionales.

Y un sexto proceso también considerado no legislativo, que ya ha sido aquí mencionado, y es el de las facultades comunes. Artículo 77 de la Constitución, y que menciona que cada Cámara podrá, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior o llevar a cabo los nombramientos del personal adscrito a las diferentes unidades de la administración cameral.

Planteadas así las cosas, hagamos entonces otra pregunta: En todos estos procesos ¿es posible hablar de regulación? O en otras palabras ¿de la expedición de una ley de proceso o de procesos para cada Cámara?

La respuesta según mi leal saber y entender, es que no. En primer lugar me referiré al proceso legislativo, y doy por sabida la diferencia entre procedimiento y proceso legislativo. Pero dicho brevemente, el proceso legislativo es el trámite que se da a un proyecto de ley al interior de las cámaras y que va desde la iniciativa al acto de expedición de la ley. Por lo tanto

debe mantener el proceso legislativo un principio de unidad, de congruencia en todas y cada una de sus etapas, ya que se considera el resultado de este proceso, es decir, la ley, un acto atribuible al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto no parece lo más recomendable que exista un instrumento jurídico para discutir, para aprobar leyes en cada una de las cámaras, sino que sea un solo instrumento jurídico para ambas cámaras, dada esa vinculación funcional que hemos mencionado para que pueda surgir la ley.

Este argumento vale también en el caso del proceso bicameral para la expedición de decretos de contenido político administrativo y político jurisdiccional, con la necesaria salvedad en el caso del juicio político, que tiene una regulación en una ley específica: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El mismo razonamiento debe hacerse en el caso del proceso que sigue la asamblea única, caso de sesión conjunta de diputados y senadores en la apertura de los periodos ordinarios de sesiones o al recibir el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal que le presenta el Titular del Ejecutivo o bien, como hemos dicho cuando tiene que designarse un presidente interino o un sustituto en caso de falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo.

Resultaría un tanto incongruente que la Asamblea, esta Asamblea única de diputados y senadores que se integra por ambas cámaras, sería contradictorio que no existiera una ley de proceso aplicable a esa sesión conjunta y que tuvieran, en un caso extremo, que aplicarse las normas de una ley, de una de las Cámaras.

Las mismas condiciones se presentan en el caso relativo al proceso en la Comisión Permanente, que como saben, compuesta de 19 diputados y 18 senadores, hace pues, una integración a escala de las dos cámaras.

Entonces ¿en qué casos podría resultar adecuado hablar de una ley de proceso para cada cámara? Porque sí hay posibilidades de que exista una ley de proceso para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores. O bien, dado el tema que se ha planteado en este foro, un Reglamento de Debates para la Cámara de Diputados y un Reglamento de Debates para el Senado de la República.

Si bien es cierto que habría que decir aquí también que el concepto “debates” resulta demasiado raquítico, demasiado reducido, sin embargo valdría pues la pena explorar en qué casos sería factible que hubiera este tipo de normatividad.

Y me parece, regreso a la fórmula, según mi leal saber y entender, que únicamente cabría la posibilidad en el caso de las facultades exclusivas

de cada cámara. Es decir, de aquellas facultades que la Constitución reserva a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

Y un asunto adicional, en el que pudiera haber también o pudiera ser materia de este reglamento de cada Cámara, o de esta ley de proceso de cada cámara, serían las denominadas facultades comunes que como hemos dicho, están consideradas en el artículo 77 constitucional.

Concluyo esta breve reflexión con un asunto que no he tocado, que algunos de los participantes en esta mesa, han mencionado y que también me parece un asunto fundamental para el buen desarrollo del trabajo en las cámaras, y es el que tiene que ver con la cuestión orgánica u organizativa de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores y que debe quedar también muy claro que no debería confundirse con las cuestiones procedimentales.

Es cuanto, muchas gracias.

## **DR. EDUARDO JOSÉ TORRES MALDONADO\***

Muchas gracias. Buenas tardes a todos y ante todo una disculpa por los tiempos, pero en estos procesos políticos universitarios se llega a sujetar la pasión a normas y procedimientos también, que reclaman mucho tiempo de nuestras vidas profesionales.

Una disculpa también a ustedes. Voy a hacer muy breve mi comentario, de hecho haré una síntesis de los que iba a presentar, muy breve.

A mí me parece que este evento es fundamental y primero quiero felicitar a los organizadores y a los participantes porque como mencionaba un anterior conferencista, la reforma estructural al Poder Legislativo es una reforma muy importante para definir el rumbo político del México moderno.

A mí me parece que trabajar sobre reformas al Poder Legislativo es sobre todo fortalecer al Sistema Parlamentario Mexicano que trata de sacudirse el polvo del viejo presidencialismo.

Recordemos que en los tiempos todavía, en los buenos tiempos del milagro mexicano, se solía presentar al presidente una lista elaborada por el Secretario de Gobernación normalmente, en la cual él iba a palomear quiénes iban a ser designados diputados, no electos.

En realidad, México difícilmente puede considerarse como una nación democrática. Si nosotros analizamos los diferentes procesos de elecciones presidenciales nos vamos a dar cuenta que los procesos realmente democráticos se pueden contar con una sola mano. Y eso pasaba en cuanto a la elección del Poder Ejecutivo.

Ahora en cuanto a la elección e integración del Poder Legislativo normalmente se elaboraba este sistema de lista y palomeos, que un sistema político presidencialista, con un régimen de partido hegemónico, permitía que el presidente, Gran Tlatoani, pudiera palomear a aquellos afortunados que iban a ser designados diputados o senadores.

Hoy en día ya hemos entrado a una transición democrática o un intento de transición democrática en el cual el Poder Legislativo ha tomado ya un gran peso en la vida política del país.

Quizás diría yo, es el poder más activo, más intenso, más dinámico y el poder que representa las mejores y mayores esperanzas para la democracia en México.

\* Abogado y sociólogo, negociador y analista político en medios de comunicación. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores o (SNI) y del PROMEP. Es especialista en Derecho Constitucional, y Teoría y Práctica Parlamentaria, así como Negociación Internacional. Es autor de 6 libros y 46 artículos de investigación científica en el campo del Derecho y las Ciencias Sociales, así como Secretario de Educación y Cultura de la Unión de Juristas de México. Es candidato a la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana UAM, para el periodo 2005-2009.

El Poder Legislativo tiene en sus manos la posibilidad de transformar el viejo sistema presidencialista con estructuras hegemónicas y corporativas en una verdadera democracia en la cual los ciudadanos y la sociedad civil puedan participar con una mejor resonancia de sus necesidades y de las tendencias políticas del cambio social del siglo XXI. Estoy haciendo una síntesis de los que iba a plantear.

Paso a algunos aspectos ya técnicos y estructurales. A mí me parece que cualesquier reforma jurídica que se intentara plantear en relación con la estructura del Poder Legislativo, tendría que pasar primero por una concepción de reforma integral. Esto es, no podemos limitarnos a un Reglamento de Debates de una Cámara; no podemos limitarnos simplemente a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; no podemos limitarnos a un artículo de la Constitución.

Tenemos que seguir criterios de congruencia, de sistemacidad, de armonía de las normas, para que todo el esquema jurídico mexicano, tomando en cuenta lo que establece el artículo 133 constitucional, en relación a lo que constituye la Ley Suprema de la Unión, pudiera ser armonizado en relación con las diferentes reformas parciales que se intentaran.

Uno de los grandes problemas en el constitucionalismo mexicano, es que la Constitución hoy en día parece una gran sábana de parches multicolores. Y esta gran sábana de parches multicolores muchas veces puede entrar o en contradicciones dando las apariencias de lagunas normativas.

Aquí hay diferentes opiniones de los expertos. Hay quien señala que no hay lagunas normativas; hay quien señala que sí son lagunas normativas. Pero los sociólogos, ahora me salgo del campo del Derecho, opinamos que lo que importa es que existan normas precisas, claras, transparentes y armónicas para que cuando surja un conflicto por ejemplo como el desafuero, se sepa exactamente a qué norma se va a atener un cuerpo parlamentario para definir la participación de los involucrados.

En primer lugar habría que plantear esta visión de la reforma integral, que implicara una armonización jurídica, tomando en cuenta la jerarquía normativa que establece el artículo 133 constitucional.

Algo muy importante, no me voy a detener en esto, sólo lo menciono o lo señalo, es que hoy en día los tratados internacionales nos permiten también hacer referencias comparativas. Estas referencias comparativas a las experiencias de otros sistemas jurídicos, valdría la pena considerarlas para también mejorar nuestro andamiaje jurídico.

El Barón de Montesquieu señalaba ya desde hace un buen tiempo, que habría que atender lo que es materia de las leyes, por la legislación; de lo que corresponde a las maneras, a la diplomacia dejando a la diplomacia.

Uno de los grandes problemas que podrían surgir es que se intentara legislar y reglamentar aquello que no es materia legislativa ni reglamentaria.

Habría que pensar también que en materia del trabajo parlamentario las comisiones tienen un riquísimo campo en materia de acuerdos y suelen ser también los acuerdos que dinamizan la vida parlamentaria. Claro, en este sentido hace falta que el Poder Legislativo tenga el apoyo de un cuerpo jurídico de expertos que permitan también elaborar finamente la red de normas que se piensan elaborar.

Pero algo muy importante, como ya lo señalaba Montesquieu, es resolver por la ley, lo que corresponde a las leyes; y por las maneras lo que corresponde a las maneras. Eso es muy importante.

Ahora bien, también tenemos que diferenciar a la hora de entrar en materia técnico-jurídica, en qué consistirá el trabajo del Pleno y las comisiones. Y por otro lado, si la gran profusión de comisiones realmente revitaliza a un cuerpo legislativo y también, hay otro aspecto que señalo brevemente, me voy aproximando ya al final, que es el relacionado con el Derecho y la ética.

Me parece también que es importante que se tenga presente cuál es el campo en el que se va a reglamentar, pero también dejar campo a los códigos de ética parlamentarios.

Esto es algo importante que puede definir el trabajo interno de los grupos parlamentarios, de las comisiones y también del mismo trabajo del pleno.

Aquí se relaciona entonces también algo muy importante que ya se ha venido trabajando pero que todavía haría falta picar un poco más de piedra en este sentido: la profesionalización y especialización de los grupos de apoyo parlamentario, tanto en lo que se refiere al trabajo político como al trabajo técnico-jurídico.

Creo que aquí se necesita también un cuerpo que no sea coyuntural en las legislaturas que permita que los trabajos que hace la legislatura puedan ser también rescatados por la siguiente legislatura y esto deberían tomarlo en cuenta sobre todo las fracciones parlamentarias.

Muchas veces se pierden asuntos de enorme importancia porque se pierde la competencia política y técnico-jurídica para abordar los trabajos correspondientes en la siguiente legislatura.

Algo importante también a considerar es cómo van a trabajar las cámaras sobre el sistema de sanciones para las conductas no jurídicamente permitidas. Habría que ver cómo se trabaja en ese sentido también, cuál es el esquema deóntico que se estaría planteando en este respecto.

En todo caso yo insistiría en que tiene que pensarse en una reforma integral, en que tienen que respetarse los principios de coherencia, congruencia, no contradicción, precisión y jerarquía normativa.

Y paso ya a un último punto, ya para terminar, porque estamos con el tiempo encima, la cobertura de los debates con los medios de comunicación. Éste es un punto que suele no tratarse vinculado al trabajo del Congreso; sin embargo, es un punto importantísimo. Hoy en día el Cuarto Poder puede poner en jaque al Ejecutivo, al Legislativo, al Judicial. Y, mucho cuidado que algún legislador con aspiraciones políticas, pretenda ponerse en contra del duopolio que controla a los medios de comunicación del país, porque podrán orquestrar una campaña contra su carrera y su futuro político.

Entonces, aquí me parece importante plantear este punto como materia de reflexión, porque existe un desequilibrio actualmente en el sistema de división de poderes, visto desde el punto de vista ya sociológico y político no desde el punto de vista simplemente jurídico, lo que es cierto es que en el concierto de factores y actores de poder del sistema político mexicano, los medios de comunicación, especialmente el duopolio juega un importantísimo papel, no solamente en la supervisión de las opiniones de los parlamentarios y de los proyectos de leyes y de las leyes que se emitan, sino también en el mismo trabajo político que se realiza al interior de los tres poderes.

El Cuarto Poder suele tener, además no solamente la capacidad de juzgar al Poder Judicial, la capacidad de emitir opiniones sobre proyectos legislativos, antes siquiera de que sean discutidos en el Poder Legislativo, sino que también puede establecer sistemas de aprobación o desaprobación de la actividad política del titular del Poder Ejecutivo.

Es decir, tenemos un desequilibrio de poderes, y si tomamos en cuenta además que el Poder Legislativo no puede llevar a cabo la reforma legislativa correspondiente a generar una ley sobre los medios de comunicación, pronto nos vamos a dar cuenta exactamente de qué tamaño es este actor político que estoy planteando.

Es muy importante que el Poder Legislativo se asuma en su carácter de poder público ante los medios de comunicación. Es muy importante que se prevea su autonomía, que se prevea su protección, que se prevean cotos para que en el caso de los poderes de hecho, y en los poderes de hecho no solamente entra el Cuarto Poder; entra también el crimen organizado, que también es otro factor que habría que pensar, pero largo para plantear en este momento. Lo que es cierto es que se necesita también un sistema de protección para los legisladores porque no basta el fuero como se está planteando actualmente. En realidad en el juego salvaje del poder político los legisladores suelen ser

muchas veces Davids contra Goliats y si tomamos en cuenta además la división que existe entre las fracciones parlamentarias muchas veces no hay unión para poder enfrentar a un enemigo común en un determinado proceso político.

Yo dejaría aquí mi intervención, solamente quise presentar una síntesis de algunas reflexiones que ojalá les hayan parecido interesantes. Me da mucho gusto estar con ustedes. Saludo estas iniciativas de reformas a uno de los más vibrantes, dinámicos y esperanzadores cambios en la estructura del Poder Legislativo, y, estoy a sus órdenes para cualquier comentario o pregunta. Muchas gracias.