

## SOBRE LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA RECIENTEMENTE APROBADOS

Cecilia MORA-DONATTO\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Fuentes del derecho parlamentario vs. fuentes del derecho administrativo.* III. *Sobre el sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano en el texto original de la Constitución de 1917.* IV. *La reforma política de 1977 y la maraña constitucional en el sistema de fuentes del derecho parlamentario.* V. *La perniciosa reforma legal de 2004 y la expedición de los nuevos reglamentos. ¿El Congreso mexicano navegará en la inconstitucionalidad de sus normas?* VI. *Reflexiones finales.*

### I. INTRODUCCIÓN

En un Estado democrático y de derecho, el Parlamento, como primer intérprete de la Constitución, está llamado a ser uno de los poderes públicos más escrupuloso en la constitucionalidad de las leyes. Esto es, debe de ser muy cuidadoso para que las normas con rango de ley que aprueba se ajusten a la Constitución. Desde esta perspectiva, el Poder Legislativo es, en gran medida, el guardián de la constitucionalidad de las leyes. Mayor compromiso debe existir por parte del Congreso si esas leyes son, precisamente, las que rigen su actuar.

A las normas que rigen el actuar del Congreso mexicano dedicaremos, por lo tanto, este comentario legislativo. La academia, aquella que se siente comprometida con el ser social, no puede —ni debe— dejar pasar la reciente aprobación de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, porque su tramitación,

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

por decir lo menos, no ha sido la más ajustada a las normas constitucionales. Para demostrar lo anterior, en las líneas siguientes analizaremos el sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano no sólo desde la perspectiva constitucional, sino incluso histórica; lo que va a permitirle al lector, eso esperamos, darse cuenta de la importancia que en una democracia tienen las normas que regulan la actuación de nuestras asambleas representativas.

Si bien en diversos ámbitos, y desde luego en las cámaras por lo menos desde la LVIII Legislatura, podía percibirse un amplio consenso para actualizar las normas que regulan la organización y funcionamiento de nuestro Congreso, desde la academia insistimos en que la aprobación de los reglamentos que se venían trabajando, desde aquella legislatura, en las comisiones de reglamentos de ambas cámaras no era la solución ideal. Pero, al final, las cámaras insistieron en transitar por el camino, tal vez más fácil, de no generar consensos y de que cada cámara actuara conforme a sus propios intereses y aprobara, aun cuando esto fuese contrario a la Constitución, su propio reglamento.

No será este el lugar en el que analizaremos el contenido de unos reglamentos que consideramos inconstitucionales, simplemente en las siguientes líneas intentamos contribuir a un mejor entendimiento del sistema de fuentes en el derecho parlamentario mexicano.

## II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO *VS.* FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Uno de los temas poco estudiados en la doctrina mexicana es el relativo a las fuentes del derecho parlamentario, la escasez de doctrina al respecto hace más difícil comprender lo que podríamos llamar la escala normativa que rige el actuar del Congreso mexicano que, como tendremos ocasión de analizar en las líneas siguientes, no es baladí, porque tales aspectos normativos inciden de manera notable en el quehacer y el hacer de los órganos parlamentarios.

Es de explorado derecho que en el ámbito administrativo la escala normativa que regula la actuación de la administración pública se integra desde luego por la Constitución como norma fundamental, la ley como producto del primer intérprete de la Constitución, esto es,

el legislador y los conocidos reglamentos heterónomos, facultad que posee el Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.<sup>1</sup> Existen entre estas normas un carácter de subordinación o jerarquía; en primer lugar, es decir, en la cúspide de la pirámide, se coloca la Constitución, que no puede verse sobrepasada por una norma con rango de ley, y en último sitio el reglamento que como norma *infra* legal no puede desvirtuar el contenido de la ley.

Por el contrario, el ejercicio de las funciones y actividades parlamentarias se encuentra sometido únicamente a una doble disciplina jurídica: la Constitución y los reglamentos parlamentarios. Lo anterior quiere decir que la norma fundamental contiene reglas muy detalladas de las facultades legislativas y, también, que los reglamentos parlamentarios, si bien manifestación de la autonomía del Congreso, no pueden contravenir lo dispuesto en la Constitución.

Frente al anterior escenario cabría cuestionarnos ¿cuál es la relación que discurre entre la Constitución y los reglamentos parlamentarios? ¿Son éstos normas de ejecución de aquélla? El primer hecho a considerar es que los reglamentos parlamentarios son normas de emanación necesaria, es decir, normas que —a diferencia de otras— resultan de producción ineludible e inmediata, puesto que sin tales reglamentos el ejercicio de las facultades conferidas a las asambleas representativas se haría imposible. El carácter ejecutivo de los reglamentos parlamentarios deriva de la confluencia de tres circunstancias, a saber: 1) su subordinación directa de la Constitución, 2) la reserva de reglamento parlamentario constitucionalmente establecido, y 3) la perentoriedad de su producción. En consecuencia, los reglamentos parlamentarios desarrollan las disposiciones constitucionales relativas a la materia parlamentaria. Lo hacen de modo exclusivo, de manera que dicha materia sólo es susceptible de desarrollo a través de normas parlamentarias de índole reglamentaria. De ahí que este tipo de reglamentos sean, por su vinculación con la Constitución y su conexión de desarrollo con la materia parlamentaria contenida en ellos, normas de relevancia externa perteneciente al ordenamiento del Estado y no simples normas internas referentes a la ordenación interior

<sup>1</sup> Sin desconocer que existen reglamentos autónomos en el caso de los municipios.

de los trabajos de un órgano colegiado. En este contexto, la autonomía parlamentaria debe entenderse como la no interferencia de otros órganos o poderes del Estado en la producción de los reglamentos parlamentarios y la no desvinculación de éstos en relación con la Constitución.

En suma, en el ámbito administrativo el reglamento exige la existencia previa de una norma con rango de ley, pero dicho presupuesto no se actualiza en el ámbito parlamentario porque los reglamentos que rigen el funcionamiento de los parlamentos son formal y materialmente leyes.

### III. SOBRE EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La anterior posición de los reglamentos parlamentarios respecto de nuestra norma fundamental quedó perfectamente clara en la Constitución queretana, pues en ella se hacía referencia sólo a tres tipos de reglamentos; por su importancia y para mayor claridad reproducimos los preceptos a continuación:

#### 1) Reglamento Interior.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIII. Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

#### 2) Reglamento de Debates.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

...

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

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

...

3) Reglamentos interiores de las secretarías de cada una de las cámaras.

Artículo 77. Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

...

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

Como puede verse, la Asamblea Constituyente de Querétaro señaló que el Reglamento Interior era una facultad del Congreso, pero no lo hizo expresamente con el Reglamento de Debates; no obstante lo anterior, a nuestro juicio estamos frente a dos normas derivadas directamente de la Constitución, esto es, son normas legales tanto formal como materialmente. Correspondería al Reglamento Interior regular todos los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del Congreso que no estuviesen reservados por disposición expresa de la Constitución a otra norma jurídica. Por su parte, el Reglamento de Debates es una norma única y común a ambas cámaras que regula las previsiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo bicameral y de tramitación sucesiva en ambas cámaras. Por tanto, en el texto de la Constitución de 1917 no existe relación jerárquica entre el Reglamento de Debates y el Reglamento Interior sino sólo una división horizontal derivada del objeto de regulación de cada uno de los reglamentos.

No ocurre lo mismo con las resoluciones económicas que regula el artículo 77, fracción I, de la Constitución<sup>2</sup> y los reglamentos interiores de sus secretarías que, aunque encuentran fundamento constitucional, son en realidad normas subordinadas a los reglamentos, en tanto que en su procedimiento de creación sólo participa cada una de las cámaras.

La claridad del Constituyente de 1917 era palmaria y correspondía al Congreso expedir sus reglamentos, interno y de debates, así como a cada una de las cámaras dictar sus resoluciones económicas y los reglamentos interiores de sus secretarías.

<sup>2</sup> Artículo 77. Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

#### IV. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y LA MARAÑA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Como hemos tenido ocasión de delimitar, nuestra Constitución estableció reservas a favor de un tipo específico de normas denominadas reglamentos para regular los contenidos constitucionales en materia parlamentaria. Tales reglamentos aparecen como normas de desarrollo constitucional. Entre la Constitución y el Reglamento no existía ninguna otra norma jurídica. Esta regulación se mantuvo a salvo, y sin la publicación del Reglamento de Debates que nunca ha existido.

En el marco de la reforma política promovida por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, bajo el mandato del presidente José López Portillo, se resolvió romper la tradición de integrar el bloque normativo del Congreso por reglamentos para introducir el término “ley”. Esto es, se destruyó la tradición parlamentaria con una visión propiamente administrativista, que más que ofrecer soluciones vino a generar un galimatías al que más tarde se sumarían otras normas y sus distorsiones, y del cual no ha podido salir el Congreso mexicano.<sup>3</sup>

Producto de dicha reforma se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que, como hemos señalado, reconocía la facultad del Congreso para expedir su Reglamento Interior. A partir de ese momento, el artículo 70 constitucional estableció: “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”. Es justamente en este contexto y momento histórico en donde las fuentes del derecho parlamentario mexicano se empiezan a complicar, era claro en la exposición de motivos de dicha reforma, que lo pretendido con la publicación de la Ley Orgánica era superar el Reglamento para el Gobierno Interior de 1934 y que fuera aquella la que estableciera no sólo las reglas orgánicas, sino también las normas de funcionamiento del Congreso; pero hay que tener presente que no se reformaron los artículos 71, 72 y 77 de la Constitución. Esto es, y para mayor claridad, después de la reforma política de 1977 coexisten como bloque

<sup>3</sup> Suponemos que esta reforma tuvo como referente a la Constitución francesa de 1958, esta Constitución de la V República rompe también con la tradición continental-europea de hacer de los reglamentos el bloque normativo de los parlamentos.

de las fuentes normativas del derecho parlamentario, aunque no hayan sido expedidas todas, además de la citada Ley, las siguientes: el Reglamento de Debates, los reglamentos interiores de las secretarías de cada una de las cámaras y resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Desde la perspectiva administrativista, aplicada con toda rotundidad, el Constituyente permanente seguramente infirió que el Reglamento de Debates debía colocarse jerárquicamente por debajo de la nueva Ley Orgánica; al igual que el resto de las normas citadas, en cuyo caso sí se trataba —y trata— de normas de rango inferior.

Teniendo de fondo el anterior escenario, la Cámara de Diputados se dio a la tarea de elaborar una nueva ley cuya pretensión era que ésta regulara, como lo señalaba la Constitución, la estructura orgánica de las cámaras y estableciera las reglas de funcionamiento del Congreso. Evidentemente se hizo una reforma estructural, de amplio calado, que en ese momento histórico era necesaria, pues la Cámara de Diputados pasaba de 300 a 400 legisladores, consecuentemente era indispensable la reforma estructural, y se mantuvo una enorme miopía para llevar a cabo la reforma funcional. Es decir, la reforma funcional no llegó —ni ha llegado—.

En este contexto, una ocurrencia legislativa hace su aparición en el sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano; como tal reforma funcional no fue posible, con gran ingenio, o irresponsabilidad según se mire, se estableció en el transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 que el Reglamento para el Gobierno Interior seguiría vigente en lo que no se opusiera a la mencionada Ley. Así, reviviendo a una norma “muerta” se empieza a generar la maraña normativa de las fuentes del derecho parlamentario mexicano.<sup>4</sup> El cuestionamiento que cabe hacerse, y desde luego los legisladores en ese momento no se hicieron, es: ¿cuál sería el lugar jerárquico del Reglamento —que es una ley tanto formal como materialmente— que carecía de fundamento constitucional?, pues éste había sido derogado (fracción XXIII del ar-

<sup>4</sup> Esta es la manera correcta para derogar el Reglamento de 1934; esto es, sólo aprobando una norma del mismo rango que lo sustituya y haciéndolo a través del mismo procedimiento que se siguió para su creación.

título 73 constitucional). Es evidente que no hubo —ni ha habido— respuesta a dicha interrogante.

Así las cosas, el Congreso mexicano ha venido desempeñando sus funciones con un sistema de fuentes desordenado y enmarañado que seguiría igual no obstante la aprobación y publicación de la Ley Orgánica de 1999, en la que nuevamente se repitió la historia antes descrita, esto es, el artículo quinto transitorio de dicha Ley siguió dándole vida al Reglamento para el Gobierno Interior en todo lo que no se opusiera a la misma, pero otra vez se dejó pasar una magnífica oportunidad para acometer la urgente y gran reforma funcional que el Congreso mexicano necesitaba y aún necesita.

En los años subsecuentes, además, las cámaras desarrollaron una muy mala costumbre, lamentablemente muy extendida, de solucionar diversas lagunas u omisiones, a través de la figura de los acuerdos parlamentarios, normas que no obstante su inferioridad en la escala normativa del Congreso no en pocas ocasiones han llegado a contradecir a la norma fundamental.

#### V. LA PERNICIOSA REFORMA LEGAL DE 2004 Y LA EXPEDICIÓN DE LOS NUEVOS REGLAMENTOS. ¿EL CONGRESO MEXICANO NAVEGARÁ EN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS NORMAS?

Resultaba evidente que una norma de 1934 no sería la mejor compañera para el desarrollo de las funciones del Congreso mexicano y de cada una de sus cámaras a finales del siglo XX y principios del XXI, pero en un Estado democrático y de derecho, las normas tienen su valor y su sentido, y para reformarlas, adicionarlas, derogarlas o abrogarlas es imperativo seguir siempre los procedimientos constitucionales; esto es lo que, con mucha frecuencia, no se comprende en nuestros congresos.

Las normas contenidas en el Reglamento Interior evidenciaron su origen decimonónico en un Congreso cada vez más plural, como el que empezó a convertirse en una realidad en nuestro país, dada la consolidación del sistema de partidos y el debilitamiento del partido hegemónico. Por lo anterior, y buscando quizás una “falsa salida” a la maraña constitucional en el sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano, en 2004 se modificó el artículo 3o. de la Ley

Orgánica, que a la letra señala: “El Congreso y las cámaras 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”.<sup>5</sup>

Sostenemos que dicha reforma fue una falsa salida porque es evidente que el texto anterior no corresponde, como hemos tenido ocasión de analizar, con el contenido de los artículos constitucionales 71, 72 y 77. Ningún artículo de la Constitución mexicana alude a: “los reglamentos... que cada una de ellas [las cámaras] expida sin la intervención de la otra”. Dicha reforma, nuevamente, evidencia un enorme desconocimiento del sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano; los reglamentos, en el ámbito parlamentario, son normas legales —formal y materialmente— y, por tanto, su tramitación exige de la participación de ambas cámaras.

Con base en esa dañina reforma al artículo 3o. de la Ley Orgánica, recientemente nuestras cámaras han publicado, en el *Diario Oficial de la Federación*, sus reglamentos; primero lo hizo el Senado de la República el 4 de junio de 2010, señalando que su entrada en vigor sería el 1o. de septiembre de 2010. Más tarde, la Cámara de Diputados lo publicó el 24 de diciembre de 2010 cuya vigencia empezaría a surtir efectos el 1o. de enero de 2011.

Ambos reglamentos en sus artículos transitorios señalan: “dejarán de ser aplicables en cuanto se refiere al Senado de la República las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, y “Quedan sin efecto para la Cámara de Diputados, las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934 y sus reformas”.

No obstante lo anterior, nuevamente se le vuelve a olvidar al legislador que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es una ley formal, y materialmente, en consecuencia, para derogarlo o abrogarlo —o en términos

<sup>5</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 2004.

de los transitorios de ambos reglamentos: dejar de ser aplicables sus normas o dejarlas sin efecto— es indispensable seguir el mismo procedimiento de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley recogido en el artículo 72, inciso F, de la Constitución que a la letra señala: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

En un Estado constitucional, democrático y de derecho, como el que México aspira a ser, no se puede, o no se debe, a partir de unos reglamentos de dudosa constitucionalidad y en cuya aprobación sólo participó cada una de las cámaras, derogar, abrogar, inaplicar o dejar sin efecto las normas contenidas en un reglamento parlamentario aprobado por el Congreso,<sup>6</sup> lo que, como reiteradamente hemos sostenido, lo convierte en una ley formal y materialmente. Lo anterior no es irrelevante, porque dado el galimatías constitucional y legal no resulta exagerado sostener que estamos frente a un potencial conflicto que tal vez encuentre solución fuera de la esfera del Poder Legislativo.

Nuevamente, y con la publicación de sus reglamentos, el Congreso aparece como un poder capaz de atropellar las normas constitucionales, y con muy poco compromiso para respetar las reglas de convivencia que los mexicanos nos hemos dado para salvaguardar no sólo los derechos fundamentales, sino sobre todo para preservar que la actuación de los poderes públicos se ajuste siempre, y sin excepción, a los cánones constitucionales.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Convendría, en el marco de la llamada reforma del Estado, exigirle al Congreso mexicano un mayor orden en el sistema de fuentes que rigen su actuar. Si bien es cierto que son muchos y muy diversos los temas que integran las propuestas de los partidos políticos y del Ejecutivo federal que se suelen referir como iniciativas para la reforma del Estado, también es cierto que, en comparación con otros tópicos, los relativos al ámbito del Poder Legislativo contenidos en dichas ini-

<sup>6</sup> Aprobado por las dos cámaras y con la sanción del Ejecutivo. Esto es, transitando todo el procedimiento contenido en los artículos 71 y 72 de la Constitución.

ciativas son escasos si los comparamos con las grandes reformas que exigen nuestras asambleas representativas.

Por lo anterior, resulta importante dejar señalado aquí que el 24 de noviembre de 2010 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM entregó al Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República, presidido en ese momento por el senador Manlio Fabio Beltrones, el estudio intitulado en un primer momento “Modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo federal”, que más tarde se renombró con el título de “Propuestas del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano”,<sup>7</sup> en dicho estudio justamente se recomendaba que era necesaria y urgente la sistematización de las fuentes del derecho parlamentario. Es necesario que si el Congreso mexicano quiere erigirse como el motor de las grandes transformaciones del Estado, empiece por poner orden en las normas que los rigen, y que sobre las mismas no penda la espada de la inconstitucionalidad.

En los Estados democráticos y en las sociedades modernas el derecho suele ser el mejor instrumento para conducir los cambios, por ello no es irrelevante insistir en que el Poder Legislativo funcione con base en normas conforme a nuestra Constitución.

<sup>7</sup> Este estudio puede verse en el sitio web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.