

◆ Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República

Francisco Arroyo Vieyra¹

1. Antecedentes

Como referencia histórica del marco normativo del Congreso de la Unión, en 1823 se emitió y aprobó el Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano, cuya aplicación permitió promulgar la Constitución Federalista de 1824. Desde aquella época y hasta el 24 de mayo de 1979, las funciones del Congreso se regularon por diversos reglamentos que datan del 23 de diciembre de 1824, del 20 de noviembre de 1897 y del 20 de marzo de 1934. Posteriormente, el 25 de mayo de 1979, el Congreso aprobó la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue objeto de adiciones y reformas el 28 de diciembre de 1981, y el 20 de julio de 1994; finalmente el 31 de agosto de 1999, se aprobó una nueva Ley Orgánica que es la vigente en la actualidad.

En su conjunto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 y las prácticas parlamentarias plasmadas en distintos acuerdos en el devenir constante del trabajo legislativo de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, es lo que conforman el marco normativo del Poder Legislativo federal y de la cual emanan las fuentes formales del Derecho Parlamentario de nuestro país.

¹ Vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Senador del Partido Revolucionario Institucional por el Estado de Guanajuato. Ha sido Diputado Federal del PRI y Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.

2. Conceptos de Referencia

En términos generales podemos conceptualizar a un reglamento como el conjunto ordenado de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.² Las fuentes de donde emanan los reglamentos son la práctica, las reglas provisionales, los procedimientos y los estatutos, y tienen como características específicas: 1. Relatividad y dependencia de su contenido, en tanto que alude al adecuado comportamiento de las asambleas, con sujeción a las normas constitucionales; 2. Estabilidad relativa derivada de la autonomía de las cámaras para elaborar su ordenamiento interno, y 3. Codificación de su contenido, ya que organiza las partes funcionales de las cámaras.³

Para los fines de este artículo, nos vamos a centrar en la práctica como fuente de las normas que integran un cuerpo normativo, y que son parte fundamental de las reglas de un ente colegiado en su actividad constante.

Se entiende como práctica “la realización de una actividad de forma continuada, siguiendo unas pautas o reglas determinadas”. Otra de las acepciones del término es la de “habilidad que se adquiere con la repetición o continuidad de esa actividad”. De igual manera, se refiere al “uso, costumbre o manera que se tiene de hacer una actividad”.⁴

En ese contexto, la actividad legislativa desarrollada por los legisladores y la aplicación reiterada de las prácticas parlamentarias en el trabajo legislativo de los senadores, llevó a la imperiosa necesidad de sistematizar y elevar de rango, las distintas prácticas, la diversidad de acuerdos y las reglas provisionales que normaban su quehacer legislativo, motivo por el cual, las distintas fuerzas políticas en la LX y LXI Legislaturas sumaron esfuerzos y conformaron el Reglamento del Senado de la República.

3. El reglamento del Senado de la República

La emisión de un reglamento de aplicación exclusiva para el Senado tiene su fundamento en la reforma del artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 2004, la cual establece la posibilidad de que cada Cámara del Congreso expida su propio Reglamento sin la intervención de la otra.

El Reglamento del Senado pretende agilizar, dar mayor certeza y mejorar la eficiencia en las tareas legislativas; está integrado por 312 artículos, repartidos

2 Derecho Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 22ª Edición, 2007.

3 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados, México. 1997.

4 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 2002.

en 10 títulos, 51 capítulos y 19 secciones, y un régimen transitorio formado por 4 artículos.⁵

Realizando un ejercicio descriptivo a los títulos del Reglamento, haremos referencia a lo nuevo que incorpora este instrumento normativo y que será aplicado en la dinámica del trabajo legislativo.

Título Primero. Disposiciones Generales

La interpretación de ese cuerpo normativo estará a cargo de la Mesa Directiva y la realizará conforme a los criterios gramatical, sistemático, funcional y con base en los principios generales del derecho. En su actuación constante, la Ley Orgánica contempla que la Mesa tiene que regirse por los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Con la incorporación de los criterios antes mencionados, el principio de legalidad de actuación de este órgano colegiado se verá reforzado en su trabajo legislativo ya que al momento de interpretar y, por ende, aplicar la norma, se verá revestida por una obligación expresa de explicación y en consecuencia de aplicación integral del supuesto normativo revestido por un principio fundamental de derecho, es decir, la interpretación y, en su caso, aplicación de un supuesto normativo por parte de la Mesa Directiva del Senado tendrá un doble valor jurídico; por un lado el Reglamento la faculta como el órgano de interpretación, concediéndole esa jerarquía de valor a su pronunciamiento y por el otro, la Ley Orgánica le instruye la obligación de la aplicación del principio de legalidad en su actuación, lo que en la práctica resultará en decisiones e interpretaciones de valor jurídico indiscutible.

Título Segundo. Del estatuto de las senadoras y los senadores

Con respecto al estatuto de las senadoras y los senadores, cabe mencionar que en la práctica parlamentaria, por lo que hace al principio de igualdad consagrado en el artículo 4º constitucional, la distribución en los cargos entre los legisladores se realizaba en cada legislatura cuidando dicha proporcionalidad, en esa constante, el Reglamento del Senado de la República retoma esa actividad emanada del supuesto constitucional y lo inserta en el régimen de su normatividad.

Esta reglamentación refiere con exactitud el principio constitucional y lo inserta de manera tajante para que la proporcionalidad de género se vea reflejada en la integración de los órganos de gobierno, en los cuerpos colegiados para el trabajo legislativo y en la representación de los grupos parlamentarios del Senado de la República.

5 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 4 de junio de 2010.

Título Tercero. Grupos Parlamentarios

El reglamento incorpora que los grupos parlamentarios serán autónomos en su organización y funcionamiento internos, supuesto que reconoce la facultad de autorregulación y autodeterminación de estos entes normativos. Asimismo, establece un plazo perentorio para su legal constitución y reconocimiento, el cual fenece después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa Directiva en la primera sesión ordinaria del Senado. Finalmente, destaca los requerimientos que deben contener sus estatutos.⁶

Título Cuarto. Órganos Directivos

En cuanto a los órganos directivos, se incorpora el formato que se seguirá con respecto a la protesta de la Mesa Directiva en la junta previa, retomando el Reglamento lo que en la práctica se venía realizando al momento de la renovación de la Cámara.

Las reuniones previas de la Mesa Directiva con motivo de la integración del orden del día es una práctica que se realiza antes de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Pleno, situación que enmarca el nuevo ordenamiento positivo.

En el ejercicio parlamentario, bajo un principio de certidumbre jurídica para el desahogo de los asuntos a presentarse en las sesiones plenarias, se seguía el criterio de definir prioridades para la atención de los mismos. Recogiendo este principio de certeza parlamentaria, el artículo 71 del nuevo Reglamento dispone que en la formulación del Orden del Día tienen prioridad los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; y las iniciativas con aval de grupo.⁷

Una de las virtudes de ese Reglamento es la de incorporar a todos los sujetos vinculados en el trabajo legislativo de la asamblea, el Secretario Técnico de la Mesa Directiva, en la práctica parlamentaria es una figura reconocida y con gran actividad en las tareas cotidianas de ese órgano colegiado, por lo que su incorporación en el texto del Reglamento lo faculta y obliga en el desarrollo de su actuación.

Dentro de las funciones de la Mesa Directiva, el Reglamento del Senado le confiere la de aprobar, a propuesta de la Junta de Coordinación, las comisiones oficiales para atender invitaciones formuladas al Senado.⁸ Esta es una actividad que también ya venía realizándose en la práctica desde las anteriores Legislaturas por parte de la Mesa Directiva.

6 Reglamento del Senado de la República. Artículos 25, 27 y 31.

7 Reglamento de Senado de la República. Artículo 71.

8 *Ibidem*. Artículo 37.1, fracción I.

El trabajo legislativo realizado por los senadores de la república necesariamente requiere de medios de control para ser ejercidos en contra de sus órganos de gobierno en caso de cometer alguna falta y deben ser contemplados en los distintos ordenamientos que los regulan, uno de ellos es el que se refiere al procedimiento de remoción incorporado en la Ley Orgánica del Congreso; hipótesis normativa que retoma el reglamento y desarrolla con exactitud y elocuencia en caso de ser activado por los miembros de la asamblea.

Título Quinto. Pleno

En la práctica parlamentaria, los acuerdos y reglas provisionales han sido instrumentos jurídicos fundamentales que regulan situaciones específicas de hecho que no son contempladas en la legislación vigente, tal es el caso de las reglas provisionales que en materia de control de asistencia y la justificación de inasistencias,⁹ así como la conformación del orden del día,¹⁰ realizó la LX y LXI Legislaturas del Senado de la República, con objeto de estructurar los procedimientos para substanciar estos dos hechos del trabajo legislativo de los senadores. Las hipótesis vertidas en esas reglas provisionales vieron su referente jurídico contemplado en la integración del Reglamento, con lo cual se ejemplifica de manera excepcional la elevación de rango normativo de una serie de disposiciones que sirvieron para la regulación de una situación de hecho en la actividad legislativa.

Con respecto al uso de la palabra, se describen las distintas situaciones en las que los senadores podrán intervenir y se incorporan en la reglamentación los tiempos para cada uno de los supuestos: presentación de iniciativas, hasta por diez minutos; presentación de dictámenes a nombre de las comisiones, hasta por diez minutos, excepto cuando se trata de reformas constitucionales, en cuyo caso se cuenta hasta con quince minutos, en una o varias intervenciones; presentación de voto particular, hasta por diez minutos; posicionamiento de grupo parlamentario, hasta por diez minutos; intervenciones en contra o a favor, hasta por cinco minutos; respuestas a preguntas que se le formulen durante su intervención, hasta por tres minutos, adicionales a la misma; referencia a alusiones personales, hasta por cinco minutos; rectificación de hechos, hasta por cinco minutos; formulación de proposiciones con punto de acuerdo, hasta por cinco minutos; intervenciones en agenda política, hasta por diez minutos; conmemoración de efemérides, hasta por diez minutos; desde su escaño, previa autorización del Presidente, por no más de tres minutos, para formular observaciones al Orden del Día, para realizar precisiones al acta de la sesión anterior; para presentar mociones; para formular preguntas al orador en

9 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 6 de octubre de 2006.

10 Marco Jurídico. Senado de la República. 2010.

tribuna; para solicitar aclaraciones de procedimiento, rectificación o ampliación de turno; y para solicitar verificación del quórum.¹¹

Para la toma de decisiones en el Pleno, se definen los tipos de mayoría y se conceptualiza cada una de ellas: la simple o relativa, la absoluta y las calificadas o especiales, dejando en claro su alcance y contenido.

En el desahogo del proceso legislativo la moción suspensiva es un procedimiento al cual se apela en caso de querer interrumpir el debate de un dictamen; sin embargo, carecía de una temporalidad para retomar su discusión, supuesto subsanado en el Reglamento, ya que establece que en caso de aprobarse una moción suspensiva el instrumento sometido al Pleno deberá regresar en los próximos 15 días hábiles.¹²

Cabe destacar que se clarifica la concepción de la urgente resolución ya que en el reglamento de 1934 se establecía la “urgente u obvia resolución”, hipótesis que comprendía dos supuestos distintos y que en su caso se podían complementar, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se tenía la costumbre de invocar la “urgente y obvia resolución”,¹³ situación que conceptualiza el Reglamento del Senado como una moción de urgente resolución, revistiendo el supuesto con su debido objeto y procedimiento.

En materia de votaciones de dictámenes presentados durante las sesiones plenarias, una práctica usual aceptada por el Pleno, ha consistido en emitir votaciones bajo la modalidad de la abstención, figura que no se encuentra reconocida en el Reglamento para el Gobierno Interior, pero que en ambas Cámaras del Congreso, desde hace varias Legislaturas, ha sido aplicada como una forma parlamentaria de manifestación de la intención del votante.

Esta práctica recurrente que, dicho sea de paso, provocaba incertidumbre al momento de computar una votación, ha sido reconocida por el Reglamento como una modalidad del ejercicio del voto, además del voto a favor o del voto en contra, el voto en abstención, pero con la peculiaridad de que confiere certeza jurídica al resultado de una votación al restringir efectos de cómputo al voto en abstención.¹⁴

Título Sexto. Comisiones y Comités

En el caso de las comisiones, al momento de conformar las juntas directivas, la Ley Orgánica establece que en su integración se debe observar la proporcionalidad de la Cámara, pero el reglamento va más allá complementándolo con criterios de pluralidad, equidad de género, experiencia e idoneidad.

El trabajo realizado en comisiones de manera constante y cotidiana se llevaba a cabo bajo diversas prácticas parlamentarias que iban evolucionando

11 Reglamento del Senado de la República. Artículo 76.

12 *Ibidem*. Artículo 107.

13 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 59 y 60.

14 Reglamento del Senado de la República. Artículo 93.

conforme los requerimientos y necesidades de la actividad que desplegaban así lo requería, por lo que uno de los grandes aciertos del Reglamento consistió en la sistematización en torno al dinamismo que presenta el trabajo en comisiones, destacando las atribuciones de la Junta Directiva en la conformación de un programa de trabajo, el calendario de reuniones, la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, la presentación de informes de gestión presupuestal, de actividades y la memoria final de sus labores.

En el reglamento se incorpora una nueva obligación para las comisiones y que se refiere a la publicación en la Gaceta del Senado del acta de sus reuniones, asimismo, señala los contenidos que debe presentar dicho documento.¹⁵

Un nuevo supuesto que se va a ejercer es la asistencia a las reuniones de comisión cuya modalidad será a través de un sistema electrónico. De manera vinculada se establecen las reglas para la justificación de inasistencias y se prevé en el supuesto que en caso de faltas reiteradas por parte de un senador se informará a la Junta de Coordinación Política. En caso de falta de *quórum* para sesionar después de dos convocatorias continuas, también se hará del conocimiento de dicho cuerpo colegiado.

En el apartado de comisiones se integra la hipótesis del empate en una votación. En dicho concepto normativo por primera vez se especifican las diversas soluciones que se le dará a esa situación de hecho.¹⁶

Asimismo, se prevé la figura de la excusa en caso de que algún senador presente un interés directo en algún asunto de su competencia, con la modalidad de seguir asistiendo al análisis del mismo, pero sin el ejercicio del derecho al voto.

Un órgano colegiado que se incorpora en el trabajo legislativo del Senado de la República es el de los comités, que tiene por objeto coadyuvar en su funcionamiento interno y con las atribuciones específicas que le enmarca la norma reglamentaria.

Se reglamenta lo concerniente a los secretarios técnicos, detallando sus funciones y los requisitos que se deben reunir para poder acceder al cargo; asimismo, se reconoce la figura de asesores, haciendo la distinción entre parlamentarios y especializados, y se incorpora el concepto de personal de apoyo de las comisiones.¹⁷

Otra práctica parlamentaria que ha sido aplicada para la continuidad del trabajo legislativo de la Cámara de Senadores a partir de su funcionamiento constitucional que comprende dos Legislaturas, ha sido el mantenimiento de las comisiones legislativas al término de la legislatura que no motiva la renovación cameral. Ello ha permitido que ante la inmutabilidad en su composición las comisiones puedan dar continuidad a sus trabajos legislativos, optimizando el trabajo burocrático y de comisiones para mantener la producción legislativa.

15 *Ibidem*. Artículo 145.

16 Reglamento del Senado de la República. Artículo 151.

17 *Ibidem*. Artículo 157.

Esta situación es reconocida por el nuevo Reglamento al disponer que cuando el término de una legislatura no implica la renovación de la Cámara, las comisiones mantengan, en lo posible, la misma conformación para la legislatura siguiente, previa evaluación que realicen los grupos parlamentarios.¹⁸

Título Séptimo. Procedimiento Legislativo

Una figura novedosa que incorpora este Reglamento se denomina Iniciativa con Aval de Grupo, que debe ser entendida como un proyecto de ley o decreto que cuenta con la aprobación expresa de la mayoría los integrantes de un grupo parlamentario y con su incorporación en el esquema normativo adquiere una relevancia en cuanto a su tratamiento, ya que al momento de conformar el orden del día tendrá la preferencia en la prelación de asuntos.¹⁹

Una nueva hipótesis normativa se acompaña con el derecho a presentar una iniciativa y que refiere la posibilidad de retirarla, en caso de que se actualice el supuesto, el reglamento prevé los requisitos para su formal retiro.

En cuanto a la estructura formal que debe tener una iniciativa, enlista los requisitos con los que debe contar el documento y a los que se deberá sujetar para el caso de su inclusión en el orden del día y su correspondiente publicación en la gaceta.

En relación con los requisitos que deben cubrir las iniciativas que se presentan en el pleno de la Cámara de Senadores, si bien ha sido ausente la normatividad jurídica que imponga la cobertura de determinados requisitos en particular, en la práctica parlamentaria ha sido consistente la actividad ordenada por la Mesa Directiva de vigilar que en las mismas cubran ciertos aspectos relacionados con su presentación. Esta actividad parlamentaria es reconocida en el Reglamento del Senado de la República, al prever que la Mesa cuide que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.²⁰

En la práctica parlamentaria se hacía referencia al término *minuta* como el documento que contenía el proyecto de ley o decreto aprobado por una de las Cámaras, sin embargo, el Reglamento del Senado aclara ese término ya que conceptualiza a un proyecto de ley o decreto como la resolución enviada por la Cámara de Diputados y que remite al Senado mediante una minuta que contiene el expediente formado con todos los elementos relativos al asunto de que se trata, es decir, la minuta en términos del reglamento será el expediente que contiene todas las actuaciones que se han realizado en torno a la resolución del proyecto de ley o decreto que ha sido turnado por la colegisladora.

Se tendrá que observar un nuevo requisito en cuanto a la presentación de iniciativas que contengan una propuesta de reforma a la Constitución, ya que no se podrán presentar en un solo proyecto de decreto con las aplicables a

18 *Ibidem*. Artículo 126.

19 *Ibidem*. Artículo 164.

20 *Ibidem*. Artículo 164.5.

la legislación secundaria; hipótesis que va a imperar en las propuestas que se refieran a la Ley Orgánica del Congreso.²¹

Esto es así en virtud de que la Comisión antes señalada es totalmente especializada, dotada de atribuciones inherentes a la preparación de proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades de la Cámara de Senadores, de dictaminar las propuestas que se presenten en la misma materia y de resolver las consultas vinculadas a dicho ámbito.

Por lo que respecta al turno a comisiones, la Ley Orgánica establece la remisión de la iniciativa a la comisión ordinaria de la competencia y a la de estudios legislativos que corresponda, sin que exista la restricción de turno a otra comisión. La acotación se incorpora al Reglamento y se vislumbra la posibilidad de turno únicamente a dos comisiones ordinarias conjuntamente con la de Estudios Legislativos, complementando el supuesto legal.

En la práctica parlamentaria se ha reconocido la conveniencia de atender las peticiones que formulen los autores de iniciativas de proyectos de ley, por lo que tantas veces como un iniciante ha solicitado a la Mesa Directiva que la iniciativa respectiva sea turnada a comisiones sin que se someta al trámite de turno a comisiones, se ha obsequiado la petición con el propósito de agilizar el desarrollo de la sesión. El Reglamento del Senado hace suya esta práctica al establecer que el o los autores de una iniciativa pueden solicitar al Presidente que le dé turno a comisiones, sin intervención en el Pleno.²²

Con el propósito de enriquecer el análisis y dictaminación de los diversos proyectos de ley que son turnados a comisiones, en el Senado de la República se ha aplicado el criterio de reconocer la posibilidad de que comisiones no vinculadas a la materia de análisis y dictamen, puedan participar en el proceso de dictaminación, emitiendo algún punto de vista técnico o especializado, que contribuya a mejorar el proceso de dictaminación, sin que la opinión vertida pueda ser vinculante.

Asimismo, en aras de mejorar la profundidad del análisis y dictamen de proyectos de ley, ha sido también una práctica recurrente que la Mesa Directiva obsequie a petición del iniciante o de alguna de la comisiones dictaminadoras, la alteración de un turno ya decretado, sea para ampliarlo o modificarlo hacia terceras comisiones que no participan en el turno original. Estas actividades son retomadas en el Reglamento. En primer término, regula la figura del turno para opinión.²³ En este sentido, se faculta al Presidente de la Mesa Directiva para turnar a comisiones las iniciativas o proyectos para dictamen u opinión, cuyo efecto es solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de la competencia de aquéllas, pudiéndose incluir el número de comisiones que se considere

21 *Ibidem.* Artículo 171.

22 *Ibidem.* Artículo 174.2.

23 *Ibidem.* Artículos 177, 179 y 189.

necesario. Todo ello, sin perjuicio de cualquier otra comisión distinta a las dictaminadoras o a las opinantes o, incluso, cualquier legislador, pueda aportar por escrito opiniones a las dictaminadoras.

Cabe señalar que el Reglamento determina el efecto no vinculante para el dictamen que se produzca de las opiniones que se lleguen a emitir, con lo que se reconoce la autonomía del dictamen respecto de la opinión, de tal manera que la opinión no condiciona ni la oportunidad, ni la validez o eficacia de un dictamen.

En otro sentido, el Reglamento del Senado reconoce la posibilidad de alterar un turno determinado por la Mesa Directiva.²⁴ Por un lado prevé que por acuerdo de la Mesa, se modifique el turno dictado a un asunto, siempre y cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno. Por el otro, regula diversos supuestos de alteración de los turnos determinados por la Mesa Directiva:²⁵ rectificación, para retirarlos de una comisión a fin de asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea; y ampliación, para involucrar en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia. Condiciona la validez de la alteración de un turno a que se produzca por el Presidente durante la sesión, previa solicitud por escrito de los integrantes de las juntas directivas de las comisiones o a petición de algún senador por escrito, a más tardar en la siguiente sesión. En todo caso le corresponde a la Mesa Directiva resolver sobre la solicitud e informar al Pleno.

Un aspecto que ha sido constantemente aplicado en el ejercicio diario de las actividades a cargo de las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Senadores se refiere a la organización del trabajo relativo al proceso de dictaminación. En la práctica parlamentaria la Comisión designada "primero en turno" ha sido la encargada de coordinar las actividades de dictaminación: organización, definición y aplicación de un método de trabajo, elaboración de proyectos, recopilación de opiniones, distribución de proyectos, etc. Esta práctica es reconocida en el nuevo Reglamento al regular la figura de la comisión coordinadora, como aquella que es señalada en el turno para coordinar los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.²⁶

A partir de esta modalidad, se describen diversas actividades a desarrollar: determinación del método de trabajo por la directiva de la coordinadora para estudiar los asuntos y elaborar los proyectos de dictamen correspondientes; convocatoria a audiencias públicas o reuniones; recepción de instancias de gobierno de los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos; determinación del plazo para emitir opinión cuando proceda; elaboración del proyecto de dictamen, incorporación al mismo de las

24 *Ibidem*. Artículo 177.3.

25 *Ibidem*. Artículo 183.

26 *Ibidem*. Artículo 178.3.

observaciones y propuestas de las otras dictaminadoras y distribución del proyecto a los integrantes de las mismas para su posterior discusión y votación.²⁷

Para la integración del dictamen se presentan dos nuevos supuestos, por un lado se estima procedente incorporar al documento otras iniciativas y proyectos relacionados que se encuentren pendientes de dictaminar y, por el otro, se inserta la prohibición expresa para que en el dictamen de proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulen iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen.

El Reglamento enuncia los requisitos de carácter formal que debe contener un dictamen, con lo cual se deja de lado el formato que imperaba en la práctica del Senado en la elaboración e integración de ese documento legislativo.

Se prevé la posibilidad de cambiar el sentido del voto de un dictamen cuando sea emitido en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta y establece la restricción para no cambiar el sentido del voto cuando éste sea a favor. La modificación se va a realizar por conducto de la Junta Directiva de la comisión.

Al momento del debate se incorpora una nueva forma de desahogar los dictámenes; consiste en la propuesta que puede hacer el Presidente de la Mesa a la asamblea con objeto de debatir en lo general y en lo particular un proyecto de ley o decreto, en dos sesiones inmediatas, consideración que se realiza por la extensión del documento u otras circunstancias que así lo ameriten.

En la etapa del debate en lo particular, se presenta una hipótesis consistente en la adición de nuevos artículos al cuerpo normativo del dictamen, situación que en el momento procesal oportuno de su aplicación tendrá la imperiosa necesidad de ser interpretada por la Mesa Directiva, con la finalidad de dilucidar el contenido del supuesto.²⁸

En cuanto a los dictámenes de carácter negativo, se especifica el procedimiento a seguir para su desahogo, su eventual regreso a la comisión y su total desechamiento.

Se desarrolla el concepto de voto particular, incorporando su objeto, los elementos que debe reunir y su aplicación en el desarrollo del proceso legislativo.

En el Reglamento se incorporan plazos y prórrogas para la emisión de un dictamen y los supuestos en los que agotados los términos, se dará un tratamiento especial a las iniciativas no dictaminadas.

El dinamismo del trabajo legislativo durante las sesiones plenarias impuso la necesidad de aplicar diversas medidas para favorecer la aprobación de dictámenes que, por alguna justificación, no cumplieran con la formalidad de su distribución previa entre los senadores. En este sentido, cuando las comisiones dictaminadoras justificaban la falta de publicación previa de un dictamen en la Gaceta del Senado, la Mesa Directiva informaba al Pleno de dicha situación,

27 *Ibidem*. Artículos 183, 185, 186 y 187.

28 *Ibidem*. Artículo 201.

ordenando la distribución impresa del dictamen entre los senadores, con objeto de someterlo al proceso de discusión y votación por parte de la asamblea.

Bajo esta perspectiva, el nuevo Reglamento regula el requisito de publicación en la Gaceta del Senado de los dictámenes y votos particulares que vayan a ser puestos a consideración del Pleno:²⁹ la publicación de dictámenes debe hacerse cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en la cual sean puestos a debate y votación y la de votos particulares con 12 horas de anticipación; la falta de este requisito imposibilita el debate de esos asuntos, pero las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

Otra práctica desarrollada al interior del Senado de la República ha consistido en reconocer el derecho de las comisiones dictaminadoras para solicitar a la Mesa Directiva la devolución de un dictamen debidamente publicado para su discusión en sesión plenaria, obsequiándose en base a las razones que argumenten las dictaminadoras. El Reglamento del Senado prevé el supuesto, condicionando esta petición a que se formule antes de su publicación en Gaceta, ya que de lo contrario se requiere de la aprobación del Pleno para que pueda ser retirado, mediando solicitud por escrito al Presidente, fundada y motivada.³⁰

La previsión reglamentaria reconoce la práctica de la devolución de dictámenes pero la complementa con modalidades adicionales ya que la solicitud de devolución sólo puede ser ejercida en una ocasión respecto del mismo dictamen, siempre que sea avalada por lo menos con la firma de la mayoría de quienes lo suscribieron con voto aprobatorio; en todo caso, el retiro no implica decisión del Pleno sobre el contenido del mismo. Adicionalmente, se exige que las comisiones deban volver a presentar el dictamen una vez atendidas las causas que motivaron su retiro, en los diez días hábiles siguientes.

Con el propósito de ajustar la redacción de los diversos dictámenes de proyectos de ley o decreto aprobados por el Pleno del Senado de la República, en la práctica parlamentaria se ha desarrollado, desde hace varias legislaturas, la actividad de revisión y corrección de estilo de los mismos, por parte de personal de apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, con el propósito de ajustar sus formas ortográficas y gramaticales, las cuales se informaban a las comisiones dictaminadoras a fin de que las aplicaran en el texto definitivo del documento y estar en posibilidad de elaborar la minuta o el decreto correspondiente.

El artículo 211 del Reglamento del Senado retoma esta actividad al establecer la posibilidad de modificar un dictamen con proyecto de ley o decreto una

²⁹ *Ibidem*. Artículo 193.

³⁰ *Ibidem*. Artículo 205.

vez que se aprobó, para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos, previa orden de la Mesa Directiva, para que sean realizadas por las comisiones dictaminadoras.

Para el caso del rezago legislativo se prevé de una manera clara y precisa el tratamiento que se le dará en la renovación de una legislatura.

Una nueva disposición que se incorpora es la forma en que se va a remitir el proyecto de ley o decreto en términos del artículo 72 a) de la Constitución, ya que establece que se acompañará de todos los documentos de los que consta el expediente legislativo.

Tratándose del procedimiento aplicable al procesamiento de una reforma constitucional, del ejercicio parlamentario derivó la restricción de la urgente y obvia resolución aplicable a la presentación de un proyecto de reforma de este tipo, independientemente de que el Senado actuara como cámara de origen o de revisión, en orden al carácter rígido del sistema de reforma constitucional, lo que suponía la necesidad de sujetarse a un procedimiento legislativo de presentación de iniciativa (o recepción de minuta), turno a comisiones, presentación, discusión y aprobación o no del dictamen respectivo para, en su caso, remitir el proyecto de decreto respectivo a la colegisladora o a las legislaturas de los estados.

Esta práctica ha sido reconocida por la reciente reglamentación al establecer de manera tajante que la moción de urgente resolución no puede ser invocada tratándose de reformas o adiciones a la Constitución.³¹

El proceso legislativo que se desarrolla en forma sucesiva por las Cámaras del Congreso para la aprobación de proyectos de ley o decreto, exige la oportunidad y suficiencia de la documentación que, derivado de la actividad de una de las Cámaras, requiere de la recepción de la otra, para culminar el proceso legislativo correspondiente. En tal virtud, ha sido una preocupación constante de la Cámara de Senadores la remisión oportuna y completa de los expedientes que se integran a partir de la aprobación de proyectos de ley o decreto que deben ser remitidos a la colegisladora, a fin de que sean sometidos al trámite constitucional aplicable.

Para ello, en la práctica parlamentaria se ha procurado la integración de expedientes con todos los elementos documentales adecuados que cumplan a cabalidad con la totalidad de eventos que se desarrollaron desde la presentación y/o recepción de iniciativas hasta la aprobación del dictamen respectivo por el Pleno: iniciativa y sus anexos, turno a comisiones, documentación remitida por las comisiones dictaminadoras, dictamen aprobado por el pleno senatorial, incluyendo propuestas de modificación presentadas durante su discusión, sean aprobadas o rechazadas, documentos presentados por los senadores durante la discusión del dictamen respectivo y, en general, todos los documentos informativos vinculados a la producción y aprobación del proyecto.

31 *Ibidem*. Artículo 108.3.

El Reglamento del Senado retoma esta práctica para incorporar la exigencia de documentos que deben formar parte del expediente que se remita a la legisladora a partir de la aprobación de un proyecto de ley o decreto por el Senado de la República como cámara de origen: la iniciativa o iniciativas que le dan origen; en su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen; reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el asunto; y los demás que se estimen pertinentes.³² Como exigencia adicional se plasma que un Secretario de la Mesa certifique el expediente y sus anexos, informando, en su caso, a la legisladora si el asunto se aprobó como de urgente resolución.

La dinámica del proceso de reformas constitucionales, ante la ausencia de disposiciones reglamentarias al respecto, impuso la necesidad de diseñar procedimientos aplicables que hicieran posible desahogar en tiempo y forma los proyectos de esta naturaleza.

Al interior del Senado de la República se implementaron mecanismos que dieran sustento al trámite parlamentario en la discusión, aprobación y remisión a las legislaturas locales de una reforma constitucional, cuando participaba como revisora: aprobado por el Pleno se elabora la minuta proyecto de decreto, misma que se envía a cada una de las legislaturas estatales, anexando una copia del expediente integrado a partir de la recepción de la minuta remitida por la legisladora, incluyendo los elementos informativos generados hasta su aprobación por el Senado. En su momento, se reciben los votos de las legislaturas estatales y en cuanto se constataban más de 16, en sesión plenaria se daba cuenta de dicha recepción para efectos de su escrutinio y emisión de la declaratoria respectiva.

El Reglamento del Senado hace suya esta actividad, describiendo el procedimiento a seguir a partir de que el Pleno de la Cámara de Senadores, como revisora, apruebe un proyecto de reforma constitucional.³³ Envío del texto del proyecto a cada legislatura estatal, anexando al expediente los antecedentes y demás elementos de información necesarios para su examen; recepción de cada legislatura estatal de los decretos correspondientes, considerando la aprobación del proyecto por un mínimo de dieciséis legislaturas estatales, realización del cómputo correspondiente, informando al Pleno y formulando la declaratoria; integración del expediente suscrito por el Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva del Senado y recabando la firma del Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; emisión de la declaración; aprobación y remisión del decreto al titular del Poder Ejecutivo federal, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

32 *Ibidem*. Artículo 220.

33 *Ibidem*. Artículo 225.

Título Octavo. Procedimientos Especiales

El Reglamento define a los procedimientos especiales como aquellos que se realizan para el cumplimiento de las facultades exclusivas o el ejercicio de funciones de carácter administrativo que le corresponden. En ese contexto, se lleva a cabo un ejercicio de sistematización que da como resultado la incorporación y desarrollo de las facultades constitucionales que se encontraban dispersas en la norma fundamental. La manera de ejercer esas facultades se desglosa en cada uno de los capítulos que conforman este título, situaciones de facto que se realizan en el transcurso del año legislativo o que por su propia naturaleza se activan a petición de algún poder federal. De cualquier forma, el reglamento establece el procedimiento a seguir en cada uno de ellos, en sincronía con las legislaciones aplicables al caso concreto.

Una de estas facultades que se incorpora de manera reciente por la reforma constitucional de 2008,³⁴ es la referente al análisis del informe del Ejecutivo Federal por el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país. En el ejercicio de sus atribuciones, la Cámara de Senadores en la LX y LXI Legislaturas mediante la creación de diversos acuerdos parlamentarios normaron esta facultad constitucional con objeto de ejercer a cabalidad la disposición de reciente aprobación.³⁵ Disposiciones normativas que se retoman en el Reglamento como un procedimiento especial que se realiza en el ejercicio de las atribuciones de este órgano colegiado y a través del cual regulan lo referente a la pregunta parlamentaria y a las comparecencias de servidores públicos, complementándose con la conceptualización de preguntas e interpe-laciones, y refiriendo los distintos supuestos para el caso de la presentación de las preguntas parlamentarias y las comparecencias de los servidores públicos.

Es de vital importancia hacer mención de la vinculación que se da entre la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones para determinar los tiempos de las comparecencias y la integración de las preguntas parlamentarias.

Una práctica parlamentaria aplicada de manera constante ha sido la de recibir los informes que las entidades y dependencias de la administración pública federal, en cumplimiento de disposiciones constitucionales o legales, deben rendir a las Cámaras del Congreso o al Senado de la República y turnarlos a las comisiones vinculadas con la materia, para que estas procedan a su análisis y formulen las conclusiones respectivas que oportunamente hagan llegar a la Mesa Directiva para conocimiento del Pleno. Esta actividad ha sido retomada por el Reglamento del Senado al establecer que los informes de mérito sean turnados a las comisiones competentes y se publiquen en la

34 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 15 de agosto de 2008.

35 Acuerdos Parlamentarios de la Junta de Coordinación Política, LX Legislatura. Aprobados el 4, 23 y 30 de septiembre y 9 de octubre de 2008.

Acuerdos Parlamentarios de la Junta de Coordinación Política, LXI Legislatura. Aprobados el 3, 10 y de septiembre y 13 de octubre de 2009.

página electrónica o en la Gaceta, correspondiéndole a las comisiones competentes analizarlos y formulando conclusiones que entreguen a la Mesa para los efectos procedentes, publicándose las mismas en la Gaceta.³⁶ Se previene, de manera adicional que si las comisiones determinan la necesidad de contar con mayores elementos de juicio, pueden solicitar a la entidad pública responsable lo complementario o aclarar.

Otro aspecto por destacar es el referente a la acotación que hace del objeto del Acuerdo Parlamentario y las proposiciones con punto de acuerdo, que por primera vez se ven reflejadas de manera clara y precisa en un ordenamiento legal.³⁷

Título Noveno. Otras actividades del Senado

En este apartado se incluyen las acciones a realizar en distintos ámbitos de competencia de la Cámara de Senadores como son la diplomacia parlamentaria, el ceremonial y el protocolo, la transparencia y el acceso a la información pública y la actividad de cabildeo. Destaca en cada una de ellas la actividad constante de la Mesa Directiva para implementar acciones concretas que le faculta el ordenamiento jurídico, así como el reconocimiento expreso que se hace del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información derivado del supuesto consagrado en la Constitución.

Título Décimo. Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos

Resulta novedoso en este último apartado, la regulación que emite en torno al área de comunicación social, ya que le define el ámbito de su actuación y el objeto claro de su actividad.

A la Gaceta del Senado le atribuye el rango de órgano informativo oficial, dependiente de la Mesa Directiva, enumera sus contenidos y determina las directrices para su operación y elaboración.

Cabe destacar que en este apartado se incorpora un nuevo marco regulatorio, el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, en donde se va a contemplar la organización y funcionamiento de los servicios del Senado, incorporando de manera acertada las relativas a las responsabilidades administrativas y las relaciones laborales con el personal que no forma parte del Servicio Civil de Carrera.³⁸

36 Reglamento del Senado de la República. Artículo 274.

37 *Ibidem*. Artículos 275 y 276.

38 *Ibidem*. Artículos 301 y 302.

5. Conclusiones

El Reglamento del Senado de la República incorpora en su regulación normativa diversos aspectos inherentes al funcionamiento de la Cámara de Senadores que, en el ejercicio parlamentario, se desarrollaron con antelación a su entrada en vigor.

En consecuencia, se cuenta con un instrumento normativo novedoso que fue diseñado y aprobado por consenso de las diferentes fuerzas parlamentarias que conforman la LXI Legislatura en la Cámara de Senadores.

El Reglamento del Senado de la República presenta la peculiaridad de ser un cuerpo legal vanguardista que, por el contenido de sus distintas disposiciones jurídicas que retoman un cúmulo considerable de experiencia parlamentaria, está dotado de mayores virtudes que omisiones.

El devenir del trabajo legislativo en la Cámara de Senadores impondrá la necesidad de complementar el contenido de las disposiciones del Reglamento del Senado de la República que, como todo ordenamiento jurídico, es perfectible ante la evolución de los hechos que son objeto de su regulación.