

◆ Los Reglamentos de las Cámaras

César Jáuregui Robles¹

El Reglamento Interior para el Congreso de la Unión, hasta la LX Legislatura, era el marco legal conductor junto con la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el desarrollo del trabajo parlamentario, el cual se encontraba rebasado por Acuerdos Parlamentarios emitidos por cada una de las Cámaras para superar reminiscencias o viejas prácticas que, lejos de favorecer o mejorar el trabajo legislativo se asemejaba a una camisa de fuerza que en ocasiones servía para entorpecer o bien evitar la generación de bienes públicos, como son las leyes por simples formulismos evidentemente vigentes en el contexto de la ley.

Con independencia de lo anterior se discutió en más de una ocasión la posibilidad de que cada Cámara tuviese sus propias normas para regular el trabajo parlamentario, ya que el Reglamento Interior data de 1934, lo cual para el siglo XXI y un parlamento proactivo resultaba por demás obsoleto.

En la LXI Legislatura, que aún se encuentra funcionando, tanto senadores como diputados tuvieron el acierto, la disposición y el acuerdo mayoritario para que en ambas Cámaras se llevaran a cabo la discusión y aprobación correspondiente de los Reglamentos, tanto para el Senado de la República,² como para la Cámara de Diputados,³ integrantes del Congreso de la Unión.

1 Egresado de la Facultad de Derecho del Instituto Tecnológico de Monterrey, con maestría en Derecho Corporativo y Empresarial, por el mismo Tecnológico, que lo distinguió en su primera entrega 2010, del galardón de EX A LED emérito. Cuenta con un Diplomado en Derecho Constitucional expedido por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente cursa el doctorado en Derecho, en la UNAM. Fue Diputado federal a las LV y LVII Legislaturas; fue senador secretario de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Presidente de la Comisión Jurisdiccional, en las legislaturas LVIII y LIX, fungió como Presidente de la Comisión de Gobernación y Vicepresidente de la Mesa Directiva. Recibió la presea "Águila Canacindra al mérito legislativo". Ha sido profesor de Derecho Constitucional, Derecho Laboral y de Teoría del Estado en el Tecnológico de Monterrey campus Chihuahua y Consejero suplente del Poder Legislativo ante el IFE. Durante el año 2005 participó como consejero editorial del periódico *Reforma*. Actualmente es consejero de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

2 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Junio de 2010.

3 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

Estas acciones en específico emiten *per se* un mensaje positivo en cuanto a la construcción de mayorías y acuerdos, cuando se está a favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas del país, es un esfuerzo que permite destacar las bondades del diálogo y la negociación política entre las diversas fuerzas políticas en pro de un beneficio colectivo, que en este caso lo que se buscaba era la modernización del Congreso de la Unión.

En este sentido cabe resaltar que los parlamentarios cuando tienen sentido y responsabilidad de Estado, priorizan las agendas particulares en aras de realizar un trabajo honesto, serio, dedicado y comprometido con el país. Este resultado tiene éxito en la medida en que los logros se comparten y el reconocimiento es generalizado, ya que no se encuentra propiamente ligado a una rentabilidad política electoral como desafortunadamente en la gran mayoría de las reformas que se encuentran pendientes –ello no es una práctica del todo positiva– los acuerdos políticos se encuentran estrechamente ligados al tema electoral, ya que siempre se trata de tener en los hechos un cálculo político en donde se mida la preferencia del partido político de que se trate para la elección en turno.

Sin embargo, en el tema de la modernización del Congreso, los legisladores tuvieron visión de estado y altura de miras puesto que avanzaron con la aprobación de los dos instrumentos, en los que prácticamente abrogan el Reglamento Interior por lo que hace a las disposiciones aplicables tanto a diputados como a senadores pues únicamente deja vigente dos aspectos, el primero de ellos sobre el Congreso General y el segundo sobre la Comisión Permanente, con la salvedad de que éstas seguirán vigentes hasta en tanto no se apruebe un nuevo instrumento normativo.

En ambos reglamentos se pueden apreciar diversos avances relacionados con el régimen de incompatibilidades que ha sido una exigencia de la sociedad e incluso de los propios legisladores para evitar que los integrantes de las legislaturas tengan interés en asuntos de estado para beneficio de un interés particular; otro de los aspectos que incorporaron en el reglamento es una breve regulación de una práctica que ha sido señalada de manera habitual, como lo es el cabildeo, ya que en no menos de una ocasión se ha mencionado que existen grandes corporativos que contratan despachos especializados para cabildear reformas que benefician a un determinado sector y que han ofrecido contraprestaciones a los legisladores que llegan a abanderar su causa; desde luego que no existe precedente que permita determinar fehacientemente esa circunstancia, pero que ha sido motivo de señalamiento público y es en este sentido que, para darle transparencia a una labor que es habitual dentro de un parlamento se optó por regular y delimitar el campo de acción de quienes ofrecen sus servicios de cabildeo.

Una práctica parlamentaria que se reguló de manera clara fue el de establecer tiempos definidos para la presentación de iniciativas, efemérides, dicámenes, posicionamientos de grupos parlamentarios que permiten tener un

orden en los debates y discusiones dentro de las sesiones de trabajo; anteriormente existía una disposición que facultaba a cualquier orador de disponer hasta treinta minutos para su exposición, lo cual hoy en día resulta por demás excesivo, por ello vale la pena resaltar el acotamiento en el uso de la tribuna para agilizar la presentación de iniciativas, dictámenes, posicionamientos e intervenciones a efecto de tener sesiones fluidas que permitan desahogar el trabajo agendado para cada sesión.

Otro aspecto positivo que se contiene en los reglamentos es el desarrollo y regulación de las facultades exclusivas de cada Cámara, es decir, establecer en los reglamentos por lo que hace al Senado de la República, un capítulo sobre el análisis de la política exterior, la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, la aprobación o ratificación de nombramientos de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía e integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México, procurador General de la República, ministros, embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales, empleados superiores de Hacienda e integrantes de las Fuerzas Armadas de nuestro país, así como el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, la declaratoria de desaparición de poderes y la solución de conflictos entre poderes de los estados y, por lo que hace a la Cámara de Diputados, se incluye en el reglamento respectivo la normativa que regula la discusión del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

Otro aspecto que se incluyó en ambos reglamentos es el diálogo con el Poder Ejecutivo a través de la pregunta parlamentaria, que sirve para la glosa de los informes de gobierno, pero además se incorpora la regulación de las comparecencias en el Pleno y en comisiones, así como la pregunta parlamentaria en comisiones; estos mecanismos de control y exigencia de cuentas claras es lo que permite al Poder Legislativo equilibrar la acción del Ejecutivo como lo establece Henri Pierre,⁴ o bien como se ha establecido doctrinalmente, como el ejercicio de los frenos y contrapesos en los que la asamblea parlamentaria tiene mecanismos para exigir una efectiva rendición de cuentas.

De ahí que el Congreso mexicano ha dado un paso significativo hacia la modernización del Poder Legislativo, ya que tuvo la visión y oportunidad para brindarse ordenamientos renovados y actualizados para hacerle frente a los nuevos retos que se tienen actualmente, como es implementar las reformas que se encuentran pendientes en el marco del régimen transitorio de los ordenamientos legales aprobados y el fortalecimiento en los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Sin embargo, paradójicamente los encargados de revisar y exigir una efectiva rendición de cuentas en los otros poderes constituidos, son los legisladores que en cuanto a transparencia y rendición de cuentas han dado pequeños

4 Pierre, H., *La Vie Quotidienne a la Maison Blanche au Temps de Regan et de Bush*, Hachette, París, 1990, págs. 172/173, Nota tomada del libro *El Poder Parlamentario*, Pellet Lastra Arturo, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1995.

pasos que prácticamente han sido discretos por no decir nulos, lo que representa un reto mayor debido a que no se tiene claridad en cuanto a una política debidamente estructurada de transparencia y rendición de cuentas, lo cual es cuestionado por el general de la población.

Actualmente el Senado de la República no cuenta con un reglamento propio de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el marco jurídico que aplica es la Carta Magna, la ley federal en la materia y un acuerdo parlamentario emitido en el año 2003 sin que exista algún otro instrumento normativo aplicable; a diferencia de la Cámara de Diputados que cuenta con una normativa más amplia en la que incluye un Reglamento, pero que no funciona como realmente se creó por la falta de voluntad política para destrabar los mandatos aprobados por los propios diputados.

Una creciente demanda es conocer el destino y uso de los recursos que ambas Cámaras ejercen, en cuanto a obras y servicios, pero existe una inquietud generalizada por conocer lo relativo a los gastos que los grupos parlamentarios realizan con cargo a las subvenciones, que son partidas presupuestales que se les entregan por parte de las áreas administrativas de cada Cámara para el funcionamiento de los grupos parlamentarios con presencia en el Congreso de la Unión y que varía de acuerdo al número de integrantes.

De ahí que uno de los grandes retos que tiene el Poder Legislativo es legislar o bien implementar las acciones necesarias para transparentar sus acciones y así obtener el reconocimiento, pero sobre todo credibilidad por parte de la ciudadanía que espera un alto compromiso por parte de sus representantes populares que sirva para mejorar sustancialmente la imagen del Congreso o bien de las Cámaras para emitir un mensaje positivo de que quien exige cuentas y transparencia con ejemplo se encuentra en una esfera de transparencia, donde sin cortapisas se niegue o esconda bajo el pretexto de la confidencialidad o reserva, información sobre los recursos que se ejercen producto del esfuerzo de los ciudadanos por contribuir al crecimiento de nuestro país.

Transparentar la gestión pública ha sido una bandera de la alternancia democrática en nuestro país que ha contado con el respaldo de los poderes constituidos y demás órganos reconocidos en nuestro entramado constitucional, es decir sin el compromiso de los legisladores difícilmente se hubiesen podido implementar las reformas tanto constitucionales como legales que le ha dado sustento a esta política pública que llegó para quedarse; el gran reto que se tiene es el avance de todos los actores que confluyen en un mismo sentido y que no se caiga en la tentación de un retroceso bajo cualquier pretexto que inhiba el conocimiento público de lo que debe ser público.

Es aquí donde los legisladores deben de realizar las acciones necesarias para caminar conforme a los nuevos tiempos, una política institucional transparente, acceso a la información pública y protección de datos personales, que permita al Congreso de la Unión estar a la vanguardia en la materia.