

◆ Práctica Parlamentaria y Proceso Legislativo

Emilio Suárez Licona¹

I. Definición de Práctica Parlamentaria

No es exagerado afirmar que la práctica parlamentaria surgió con el Congreso mismo, ya que no es posible suponer que un reglamento contenga todas las respuestas a los problemas de funcionamiento que cotidianamente enfrenta un Parlamento. Al evolucionar éste, dichas prácticas fueron una herramienta indispensable para llenar lagunas y omisiones que los sucesivos reglamentos internos de las asambleas no anticiparon frente al cambio político de una nación que se rigió, desde la consolidación de su independencia, por la división de poderes. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, sintetizó más de un siglo de prácticas parlamentarias iniciadas en los albores del siglo XIX.

La irrupción del pluralismo político en 1997 y el hecho inédito de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, configurando un gobierno dividido, cambió el rostro del Congreso y la dinámica de las Cámaras que lo integran. Desde entonces, las fuerzas políticas aquí representadas han tenido que buscar acuerdos que permitan el adecuado funcionamiento del Poder Legislativo, que se ha convertido en una institución central de la transición mexicana.

El multipartidismo reflejado en el Congreso ha cambiando un sinnúmero de prácticas parlamentarias ancestrales, ha convertido a los legisladores en los principales iniciadores de leyes o decretos y al mecanismo para su aprobación en una ardua labor de consenso. Todo ello ha tenido un impacto sin precedentes en el ejercicio de sus atribuciones legislativas y en los procesos parlamentarios.

¹ Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; ha sido invitado como ponente de la materia de Derecho Electoral y Parlamentario en el ITAM y en cursos de Inducción para diputados federales del Estado de México; ha dado pláticas y exposiciones sobre derecho parlamentario, proceso legislativo y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, a grupos parlamentarios, órganos de gobierno, equipos técnicos, asesores, e invitaciones de instituciones de educación superior. Ha sido asesor en diversas áreas y órganos de gobierno de la Cámara de Diputados. Actualmente es secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

De manera semejante, en las últimas décadas se han presentado importantes cambios en los diversos escenarios políticos, económicos, culturales y sociales, dentro y fuera del país, a lo que el Congreso no es ajeno. La pluralidad predominante en la representación popular es reflejo de la complejidad que ha adquirido la sociedad mexicana.

Inmerso en ese cambio, el Poder Legislativo desarrolla sus funciones establecidas en normas que se encuentran dispersas en la Constitución, diversas leyes, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones; algunas de ellas se actualizan a través de la costumbre. Ésta, como fuente del derecho, ha permitido dar solución a distintos supuestos no previstos de otra forma, que se presentan cotidianamente en el ejercicio del quehacer legislativo.

Los órganos colegiados de las Cámaras que integran el Congreso Mexicano, necesitan tener normas claras para dos aspectos principales: la deliberación y la ejecución de funciones diversas y complejas como las legislativas, de control, jurisdiccionales, de vigilancia, nombramiento y administrativas. Cuando las reglas son ausentes en la normativa y surge la necesidad de resolver, se emplea lo que por costumbre ha resuelto un caso semejante.

La práctica parlamentaria da respuesta a los legisladores, respecto de las constantes dudas sobre la aplicabilidad de procedimientos internos que se presentan en el desarrollo de sus funciones constitucionales. Ésta, transformada en norma interna, significa soluciones; de lo contrario se pueden propiciar consecuencias adversas a lo esperado, como posponer la toma de decisiones importantes.

Podemos inferir que práctica parlamentaria es un concepto compuesto de dos palabras, la primera entendida como el uso continuo o constante, y la segunda refiere lo atribuible, perteneciente o relativo al parlamento. La doctrina ha conceptualizado a la práctica parlamentaria como *“una fuente del Derecho Parlamentario, que emana de la actividad realizada en forma habitual por los integrantes de las Cámaras, cuyos objetivos son subsanar los vacíos o lagunas que existen en el marco jurídico del Congreso, que permitan la colaboración y convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones y eficientar los trabajos legislativos.”*²

2. Práctica Parlamentaria y su vinculación con el Proceso Legislativo

Las prácticas parlamentarias se presentan en todos los ámbitos en que los legisladores desarrollan sus actividades. Particularmente, en la Cámara de Diputados destacan los siguientes temas: proceso legislativo, funciones de control,

² Cfr. Thalia Susana Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas –Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 1997, pág. 40.

trabajo en comisiones (integración, facultades, dictaminación y debate), discusión en el Pleno de los dictámenes y de la agenda política.

En la doctrina, diversos autores han distinguido varias etapas de elaboración de la ley, a saber: *“iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia”*.³

De conformidad con el Diccionario Jurídico Mexicano, el proceso legislativo o proceso de formación de ley, debe entenderse como *“la serie ordenada de actos que realizan los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”*.⁴ De manera general, podemos señalar que los pasos del mismo se encuentran regulados en los artículos 71 y 72 de la Constitución, el cual se integra con al menos seis fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia.

Respecto a la vinculación de las prácticas parlamentarias con el proceso legislativo, podemos afirmar que ésta ha sido muy frecuente, y se ha constituido en el precedente más importante de los *“Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados”*,⁵ que recién entraron en vigor. Antes de su vigencia se aplicaban las disposiciones de los acuerdos parlamentarios, las cuales se integraron por normas de carácter consuetudinario, o bien, que el legislador acordaba para efectos de dar continuidad y eficacia al trabajo legislativo.

A lo largo de su existencia, el Congreso mexicano ha adoptado la figura de los acuerdos parlamentarios para regular algunas de sus prácticas y/o resolver diversos asuntos. Con frecuencia se han adoptado en los procesos y trámites aplicados a los temas registrados en el orden del día de las sesiones de sus Cámaras y de la Comisión Permanente.

En la Cámara de Diputados, aun cuando el uso de este tipo de instrumentos se hizo más constante a partir de la LVII Legislatura, en que se configuró una pluralidad política sin precedentes, existían prácticas que sin estar debidamente reguladas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934, se mantuvieron por largo tiempo antes de incorporarse a la norma escrita. Es el caso de la lectura de iniciativas antes de pasar a comisión, donde el Reglamento citado únicamente confirmaba, en su artículo 55, el derecho de iniciativa consagrado en el artículo 71 constitucional, pero no establecía la obligación de su lectura en tribuna, que se volvió una práctica benéfica para el Congreso y para la sociedad mexicana, porque permitía conocer en ese momento el contenido de las piezas legislativas que se proponía aprobar, en una época en que ni la Gaceta Parlamentaria ni el Canal del Congreso, existían.

Otro ejemplo de lo anterior fue la denominada agenda política, apartado del orden del día que el Reglamento de 1934 no consideraba y que se hizo

3 Cecilia Mora Donatto, *Principales Procedimientos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, páginas 11 y ss.

4 *Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México Porrúa, México 2002 pág. 2564 a 2568.

5 Publicados en las ediciones del Diario Oficial de la Federación correspondientes al 4 de junio de 2010 y del 24 de diciembre de 2010, respectivamente.

cada vez más necesario introducir, dada la inquietud de los grupos parlamentarios por debatir temas de interés nacional y de convertir a la Cámara de Diputados en una caja de resonancia de los mismos. Esta práctica fue recogida en el Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado en 1997.

De igual manera, la nueva pluralidad de partidos modificó radicalmente la dinámica y prácticas de las reuniones de comisiones ordinarias, órganos auxiliares claves en la fase de discusión especializada de iniciativas.

En este contexto la Cámara de Diputados, a efecto de regular sus cada vez más usadas prácticas para desahogar o resolver asuntos, se vio obligada a adoptar un sinnúmero de acuerdos parlamentarios, sustentados en la fracción I del artículo 77 constitucional. La emisión de acuerdos se convirtió en una alternativa –dicho también en una práctica–, para legitimar normas de derecho parlamentario. Las propias prácticas parlamentarias, requerían sujetarse al dinamismo y la actualización que imponían las configuraciones políticas que se presentaban legislatura tras legislatura, y su objeto era cubrir las lagunas y las normas del Reglamento de 1934 que se hacían obsoletas, para agilizar su funcionamiento y hacer más eficiente la toma de decisiones.

Al respecto, Francisco Berlín Valenzuela señala lo siguiente: *“Dentro de la práctica parlamentaria no es extraño escuchar el término acuerdos que emanan de los órganos rectores de las Cámaras, mismos que tienen una naturaleza parlamentaria, variedad de contenidos y son fuente genuina de derecho parlamentario”*.⁶

Así, la relación de las prácticas parlamentarias con los procesos legislativos es insoluble. Su vínculo casi siempre es traducido en acuerdos escritos, los cuales obedecen a la necesidad de regular y establecer procedimientos, o resolver algún imprevisto que necesite pronta resolución por parte de los órganos legislativos. De esta manera, la práctica se convierte en precedente para la conformación de acuerdos y resoluciones.

Los acuerdos parlamentarios, dice Marineyla Cabada Huerta, *“se nutren esencialmente del elemento consuetudinario, objetivado en el reconocimiento de los usos y prácticas parlamentarias; son el resultado de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas, representadas en un órgano legislativo y con frecuencia contienen reglas o normas de conducta de carácter jurídico, por lo que pueden llegar a tener dos naturalezas: una política y otra jurídica”*.⁷

Es en la LVII Legislatura, como ya se apuntó, el momento donde se presenta un parte aguas en la observancia de los usos y prácticas en los procesos legislativos al interior de la Cámara de Diputados. Al respecto, es preciso señalar que el motor de esta intensa actividad de auto regulación del Poder Legislativo, han sido los órganos de gobierno y, lógicamente, el Pleno como instancia superior y legitimadora.

6 Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, Quinta Edición, 2003, pág. 86.

7 Marineyla Cabada Huerta, “Naturaleza del Acuerdo Parlamentario”, *Revista Quórum Legislativo* 88, CEDIP, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2007), pág. 129.

En la Cámara de Diputados fueron, primero, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política –CRICP–, y posteriormente la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los órganos generadores de acuerdos parlamentarios de carácter provisional, que reconocieron las exigencias del pluralismo en materias sustantivas como la integración del orden del día de las sesiones, su desarrollo, su modificación y publicidad, la ampliación de turnos, la publicación de los dictámenes y discusión de los mismos, las votaciones, la creación de un órgano de difusión de los documentos que conocería el Pleno, la conformación de una memoria documental y el desarrollo de los trabajos en comisiones.

El Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado el 6 de noviembre de 1997, así como el relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités, de fecha 2 de diciembre de 1997, propuestos por la CRICP, representaron la piedra angular sobre la que se cimentó la nueva práctica parlamentaria formal en la conducción plural de este órgano legislativo. Fueron un aporte significativo al derecho parlamentario y la base sobre la que se introdujeron las normas relativas a los procedimientos y funcionamiento de comisiones en la Ley Orgánica del Congreso de 1999 y en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 2011.

Estos acuerdos parlamentarios fueron refrendados, actualizados y complementados en las legislaturas subsecuentes de la Cámara de Diputados. El fundamento y contenido de algunos de los más importantes se reseñan a continuación:

*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación.*⁸

Este Acuerdo, como consta en su contenido, tuvo por objeto interpretar, integrar y complementar el marco jurídico que regía la vida interna de la Cámara de Diputados en lo relativo a las instancias, los criterios y los mecanismos a seguir para la formulación, integración y desahogo del orden del día de las sesiones, así como los procedimientos para las discusiones y las votaciones.

El documento se integró por los siguientes apartados: Disposiciones Generales; de la Formulación del Orden del Día; de la Integración del Orden del Día; de las Discusiones; y de la Operación del Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado.

8 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2100 del miércoles 27 de septiembre de 2006.

*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los Lineamientos para Acreditar las Justificaciones de las Inasistencias de las Diputadas y los Diputados.*⁹

En la primera parte del documento, que podríamos considerar como expositiva, se determinó que las normas vigentes relativas a las asistencias y ausencias de los diputados y diputadas a las sesiones plenarias, se encontraban dispersas en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior, lo que dificultaba su manejo y evidenciaba la necesidad de sistematizarlas en un acuerdo específico, que les diera unidad y las dotara de sentido para facilitar la eficacia en su aplicación. Adicionalmente, se argumentó que la normatividad vigente presentaba diversos vacíos que requerían ser colmados mediante un instrumento normativo coherente, que esclareciera los procedimientos y las instancias competentes para supervisar la asistencia y controlar los retardos, así como que definiera puntualmente las causas para justificar las ausencias y estableciera un número máximo de inasistencias justificadas permitidas.

El documento se integró por los siguientes apartados: del Inicio y Duración de las Sesiones, del Registro de Asistencia, de los Retardos, de las Inasistencias, de las Justificaciones y de los Permisos, de los Reportes de Asistencia, de los Descuentos por Inasistencias y de la Difusión del Reporte de Inasistencia.

*Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por el que se norman los Trámites de Cambio o Ampliación de Turnos de Iniciativas o Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en las Sesiones Plenarias.*¹⁰

En una breve parte expositiva de las motivaciones del Acuerdo, se indica que con cierta regularidad, una vez turnadas las iniciativas y las proposiciones con punto de acuerdo, los legisladores en lo individual o las comisiones, solicitaban a la presidencia de la Mesa Directiva que se modificara el turno, bien para que conociera el asunto otra comisión o porque se consideraba que el órgano legislativo al que se turnó no era competente para dictaminarlo. Aunado a lo anterior, también refería que las normas vigentes eran omisas en cuanto a la manera en que la Mesa Directiva debía proceder ante las solicitudes de modificación de turno planteadas, por lo que era necesario interpretar dicha normatividad.

El contenido reguló los siguientes aspectos: definió criterios y condiciones a observar para determinar si era procedente una modificación de turno de iniciativas o proposiciones; requisitos de las solicitudes y la difusión de los turnos que fueran modificados.

9 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2099, martes 26 de septiembre de 2006.

10 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año VIII, número 1781, miércoles 22 de junio de 2005.

*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se establecen las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y de los Comités de la Cámara de Diputados.*¹¹

Este Acuerdo significó un gran logro en la sistematización y regulación de las prácticas parlamentarias seguidas en comisiones. Consiguió normar la actuación de una de las esferas más importantes y sustantivas en las actividades de la Cámara de Diputados: el trabajo en comisiones, su órgano auxiliar más activo en el ejercicio de las funciones legislativas y de control político. Esfera que, paradójicamente, carecía de reglas escritas en casi todos sus ámbitos de acción.

El documento se integró por los siguientes apartados: Disposiciones Generales, Naturaleza y Competencia de las Comisiones y Comités, su Organización, de sus Reuniones, de su Mesa Directiva, de los Derechos y Obligaciones de los diputados integrantes, de sus reuniones de trabajo con servidores públicos de la Administración Pública Federal, de la Tramitación (turnos), del Dictamen, de la Opinión, del Voto Particular, del procedimiento de discusión, votación y remisión de Dictámenes, de sus Actas, de sus Programas Anuales de Trabajo, de sus Informes Semestrales, de la publicidad, difusión y acceso a su información, del personal de apoyo y asistencia técnica y del procedimiento de Entrega-Recepción.

Cabe destacar que las disposiciones normativas anteriores, en su mayoría y con variantes, fueron incluidas en la nueva reglamentación de la Cámara de Diputados, vigente a partir de enero de 2011, lo cual es muestra clara de la trascendental relación entre las prácticas parlamentarias y el desarrollo de las normas que regulan la organización, el funcionamiento y el proceso de formación de leyes a cargo del Congreso.

3. Órganos competentes en materia de prácticas parlamentarias en la Cámara de Diputados

Con lo expuesto hasta aquí, podemos reafirmar que las prácticas parlamentarias se dividen en dos vertientes: por una parte pueden ser de carácter informal, porque son costumbre no regulada a través de una norma, y por otro lado, adquieren naturaleza formal al ser un precedente que se normaliza en acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno de la Cámara de Diputados, legislatura tras legislatura.

En ambos casos, en el Parlamento mexicano han sido los órganos de gobierno las instancias donde se han elaborado las interpretaciones, los consen-

11 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año XIII, número 2907-IV, martes 8 de diciembre de 2009.

sos y las decisiones que han generado las prácticas, y a su vez, donde se ha propuesto transformarlas en normas temporales, las que, al lograr la aprobación de la Asamblea, se convierten en instrumentos que gozan de gran legitimidad política y jurídica.

Por otra parte, las prácticas y los acuerdos parlamentarios son consecuencia de coyunturas de orden político, de cambios estructurales en la composición del Congreso y en la naturaleza de nuestro régimen político. Se desprenden de las determinaciones pactadas por las coaliciones mayoritarias, sancionadas por el Pleno, en un contexto de cambios políticos y jurídicos.

A lo largo de las últimas cinco legislaturas, el trabajo de los órganos de gobierno en esta materia ha sido intenso y productivo, se ha encargado de regular las actividades del Pleno en una Cámara plural y sus procesos propiamente legislativos. De igual manera se abocaron a una tarea muy importante: regular y sistematizar las normas dispersas y, en muchos casos, a redactar los inexistentes ordenamientos administrativos. Ciertamente no es materia del presente estudio el ámbito administrativo, pero es pertinente dejar constancia de que el trabajo de los órganos de gobierno, tiene otras implicaciones propias de cualquier consejo de administración, como la “empresa” pública, que es el Poder Legislativo Federal.

De esta manera, al transcurrir de las legislaturas, muchas prácticas administrativas que se realizaban sin mayor regulación, se han plasmado en ordenamientos escritos. Hoy día la Cámara de Diputados cuenta con normatividad en materia de: recursos materiales y humanos, presupuestal y financiera, sistemas de información y comunicaciones, ediciones, servicios médicos, eventos, protección civil, contratos y convenios, entre otras.¹²

Pero la Cámara de Diputados tiene otra tarea, la cual, cuando la realiza, es muy común que su fuente principal sean las prácticas parlamentarias; debe emitir sus propias leyes y normas internas, labor que le corresponde a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, como órgano auxiliar del Pleno. Es decir, debe legislar para sí misma, ya que no siempre será suficiente el hecho de signar o concertar un acuerdo escrito; muchas veces es necesario plasmar en la propia Ley o en un Reglamento las prácticas adoptadas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se encarga de desarrollar específicamente las tareas de: preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de ese ordenamiento, e impulsar y realizar los estudios que versen sobre dispo-

12 Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados, actualizada y complementada, Talleres Gráficos Cámara de Diputados, Julio 2009.

siciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, los cuales además son ejes fundamentales de su trabajo.

Adicionalmente, la misma Ley Orgánica establece en su artículo 39 que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. De esta forma, según consta en su *Programa Anual de Trabajo*,¹³ algunos de los objetivos relativos a las prácticas parlamentarias, que lleva a cabo dicha Comisión, son los siguientes:

- Contribuir a mejorar y dinamizar el trabajo legislativo en la Cámara.
- Estrechar la comunicación y coordinación con la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la colegisladora, para realizar de mejor forma las adecuaciones necesarias del marco jurídico del Congreso.
- Presentar al Pleno de la Cámara una propuesta de reformas del Congreso, a fin de actualizar los ordenamientos al quehacer legislativo actual, que permita agilizar y mejorar los trabajos en el Pleno y en las comisiones de la Cámara.
- Cumplir cabalmente las demás tareas que corresponden a la Comisión, como la emisión de opiniones acerca de consultas que los órganos facultados para ello le hagan llegar, y atender y resolver lo relativo a propuestas en materia de letras de oro y homenajes que en nombre de la Cámara se otorguen.

Aunado a lo anterior, internamente la Comisión, con la finalidad de alcanzar sus metas, entre ellas las relativas a las prácticas parlamentarias, lleva a cabo la integración de grupos de trabajo para el estudio de los asuntos que le son turnados, por ejemplo de reformas constitucionales, a la Ley Orgánica o a disposiciones reglamentarias.

Para el desarrollo de sus actividades, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias emite acuerdos como el *Relativo a la regulación de su funcionamiento*,¹⁴ en el cual se indica que este órgano contribuye a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales, mediante dictámenes, informes, opiniones y resoluciones en las materias en las que tiene facultad para hacerlo.

De manera general, el citado órgano legislativo, en el cumplimiento de sus tareas, funciona como las demás comisiones; de tal forma, cuenta con Junta Directiva, Pleno, Presidente y Secretarios, a los cuales se les determinan sus funciones y facultades, debiendo atender la normatividad que regula los trabajos de las mismas.

13 Consultable en la Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados, número 2884, lunes 9 de noviembre de 2009.

14 Acuerdo de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que Regula su Funcionamiento, Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados *Gaceta Parlamentaria*, número 2956, miércoles 24 de febrero de 2010.

En cuanto al proceso de dictamen, que puede ser aplicable a cuestiones de práctica parlamentaria, se especifican tres aspectos internos de la Comisión: primero, que el grupo define el método; segundo, contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y el derecho comparado del caso en estudio; y tercero, realizar o recabar reportes de impacto económico, regulatorio, social y de opinión pública, cuando sea procedente.

4. Las prácticas parlamentarias relativas al Proceso Legislativo en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados

En las disposiciones contenidas en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, se puede verificar con claridad la importante influencia de las prácticas parlamentarias en la norma escrita permanente, mismas que se han desarrollado a través de varias legislaturas, entre las cuales destacan las respectivas al proceso legislativo.

El Reglamento de la Cámara de Diputados,¹⁵ en su contenido, en especial su Título Cuarto, denominado de los procedimientos del Pleno, está compuesto por importantes normas relativas a diversas partes o facetas del proceso legislativo; de manera general nos referimos a iniciativa, turno, dictamen, discusiones y votación, entre otros, figuras que de alguna manera ya habían sido normadas en los acuerdos parlamentarios antecedentes, y fueron recuperadas para integrarse al nuevo ordenamiento.

Adicionalmente, el nuevo Reglamento recogió aquellas prácticas o procedimientos que no tenían precedente escrito, pero que representaban alternativas para resolver problemas funcionales, enriqueciendo la actividad del Pleno y de las propias comisiones, fortaleciendo sus tareas, principalmente, la de generar leyes.

Destacamos de manera general, cuáles son las innovaciones y las prácticas no reguladas que se integraron al nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, en los siguientes incisos:

4.1 Iniciativa

- Se le dio una definición a la Iniciativa, denominándose como el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo.
- Se estableció el retiro de las iniciativas presentadas, siempre y cuando sea por el autor y que no haya sido dictaminada por la o las comisiones a las que fue turnada.

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 diciembre de 2010, y tuvo una importante reforma publicada en el mismo medio el 20 en abril de 2011.

- Se incorporó la figura de iniciativas a nombre de grupo, denominadas así a las suscritas por los integrantes del mismo y por su coordinador, quien además tiene el derecho de retirarla.
- Se integraron los elementos indispensables que debe de contener toda iniciativa. Este aspecto había sido considerado por mucho tiempo como una necesidad. Finalmente, en el ordenamiento se incluyeron los siguientes:
 - Encabezado o título de la propuesta.
 - Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.
 - Argumentos que la sustenten.
 - Fundamento legal.
 - Denominación del proyecto de ley o decreto.
 - Ordenamientos a modificar.
 - Texto normativo propuesto.
 - Artículos transitorios.
 - Lugar y fecha.
 - Nombre y rúbrica del iniciador.

Cabe señalar la existencia de nuevos elementos de gran relevancia que fueron incorporados, como el llamado vencimiento de plazos para dictaminar y las figuras de prórrogas y prevenciones, instrumentos que no son precedidos de alguna práctica.

- *Vencimiento de plazos.* Modalidad que implica un papel determinante en el proceso legislativo que atañe a una iniciativa de ley o decreto. Su antecedente se encuentra plasmado en el artículo 87 del abrogado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía 5 días para que las comisiones resolvieran sobre los asuntos que les eran turnados, disposición que en la práctica era obsoleta. El nuevo Reglamento señala que cuando una comisión reciba una iniciativa para efectos de dictamen, tendrá un plazo de 45 días para dictaminarla o resolverla; si se trata de una reforma constitucional, el plazo será de 90 días. Si concluidos estos lapsos no se cuenta con el dictamen correspondiente, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá someter a la consideración del Pleno, la iniciativa en sus términos.
- *Prevenciones.* Nueva figura que no cuenta con precedente escrito o realizado en la práctica. Si bien podría asemejarse con la extinta figura de la Excitativa regulada también en el abrogado Reglamento de 1934,¹⁶ que su objeto era exhortar a las comisiones a dictaminar un asunto, su consecuencia y efectos eran prácticamente nulos. Las prevenciones se instauran como el mecanismo donde la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, deberá prevenir a las comi-

¹⁶ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21, fracción XVI.

siones 15 días antes de que se venza el plazo para emitir dictamen, a efecto de incitar a su resolución. En caso de que se haya otorgado una prórroga, la prevención deberá realizarse nuevamente, faltando 10 días para la conclusión del lapso.

- *Prórrogas.* Nuevo instrumento sin precedente. Es la posibilidad que se otorga a las comisiones para contar con mayor tiempo para emitir dictamen. La nueva norma establece que las comisiones podrán solicitar a la Mesa Directiva, por única ocasión, una prórroga para resolver un asunto en específico, la cual podrá ser otorgada por un lapso que será de 45 días más. En caso de tratarse de una reforma constitucional, el plazo ampliado será por 90 días. De igual manera, se integra la alternativa para solicitar un plazo distinto al señalado, en los casos en que los trabajos a realizar así lo ameriten.¹⁷

4.2 Turno

- Se precisaron los efectos del turno ya sea para dictamen, para opinión o para conocimiento y atención. Se delimitaron las instancias que pueden solicitar una modificación de turno, así como los requisitos y tiempos para su definición.

4.3 Dictamen

- Se regula el retiro del dictamen enviado a la Mesa Directiva, por parte de la comisión emisora, hasta antes de ser discutido en el Pleno.
- Se incorporan nuevos elementos que debe contener un dictamen, destacando:
 - Antecedentes del procedimiento.
 - Se debe señalar el planteamiento del problema.
 - Se mencionarán el proceso y las actividades realizadas (foros, audiencias, entrevistas, comparecencias, etc.) por las que se allegaron de mayores elementos para dictaminar.
 - Se debe incluir, en su caso, valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro.
 - Valorar la argumentación del autor del asunto a dictaminar.
 - Integrar constancia de la reunión celebrada en la que se discutió y votó el dictamen.
- Los aspectos relativos a los procesos y plazos para emitir dictamen.
- El tratamiento específico de dictámenes de reforma constitucional.

Por último, son destacables las normas introducidas relativas al voto particular, señalando que se trata de un punto de vista que disiente del dictamen en lo

¹⁷ Reglamento de la Cámara de Diputados, ver artículos 182, 183 y 185.

general, o en uno o varios artículos en particular, el cual, además, puede ser presentado por uno o más integrantes de la comisión. Adicional a lo anterior, también se establece el trámite especial del documento y los elementos que debe contener.

4.4 Discusión

Este es un aspecto medular de cualquier reglamento de un órgano deliberativo, el orden, tiempos y modos de cómo llevar a cabo la discusión de un asunto son diversos. El nuevo ordenamiento, destaca algunos aspectos de los cuales, muchos, como se ha señalado, se llevaban a cabo de facto, a través de la práctica parlamentaria:

- Se reitera la intervención por parte de un integrante de la comisión emisora del dictamen, para fundamentar su resolución.
- Se regula la intervención de los grupos parlamentarios para exponer su postura, respecto de los proyectos puestos a discusión.
- Se distinguen los modos y formas para discutir los diversos asuntos: si es dictamen con proyecto de ley o decreto positivo o negativo, si se trata de dictamen con punto de acuerdo, si es iniciativa y/o minuta con vencimiento de plazo, si es proposición con punto de acuerdo considerada de urgente resolución.

4.5 Votación

En este tema, las disposiciones relativas a las votaciones en el Pleno, corresponden en general, a normas de carácter consuetudinario que fueron aplicadas en varias legislaturas anteriores:

- Utilización del Sistema Electrónico para llevar a cabo las votaciones nominales.
- Utilización de una urna transparente en el escritorio de la Mesa Directiva, para el depósito de votos por los legisladores, en las votaciones por cédulas.
- Procesos específicos para los casos de empate en votaciones.

5. Conclusión

La práctica parlamentaria es tan antigua como el Congreso mexicano. Frente a las limitaciones reglamentarias para atender nuevos fenómenos políticos o transformaciones estructurales del Poder Legislativo, ocurridos a lo largo del tiempo, dichas prácticas sirvieron para atender las dinámicas exigidas por una

institución cambiante. La evolución del Congreso ha significado, también, la evolución de la práctica parlamentaria.

Las prácticas parlamentarias tienen su origen en la costumbre y son de carácter informal, sin regla escrita, o de naturaleza formal, materializada a través de los acuerdos parlamentarios formulados por los órganos de gobierno y sancionados por el Pleno. Una vez avalados por la Asamblea, éstos adquieren una doble dimensión: jurídica y política, de gran legitimidad, pues expresan la voluntad de la mayoría para regular diversos procedimientos novedosos a través de dichos instrumentos.

En un Congreso plural, las limitaciones de la reglamentación vigente desde 1934 se hicieron más notorias, pues ya no correspondían a la nueva realidad política del país, y sus integrantes tuvieron que recurrir a las prácticas y acuerdos parlamentarios para dar salida a diversos problemas que se presentaron. La adopción de los acuerdos parlamentarios desde 1997, año en que la Cámara de Diputados dejó de tener un partido con mayoría absoluta, permitió transitar en un nuevo funcionamiento del órgano legislativo e impidió un parálisis en el proceso de formación de leyes. Así, el vínculo entre práctica parlamentaria y proceso legislativo fue el más importante antecedente para los cambios que sufrió la normatividad del Congreso.

De manera conclusiva, podemos señalar que en la conformación de la normatividad de la Cámara de Diputados, la práctica parlamentaria ha sido siempre un elemento esencial. Sus aportaciones cotidianas al desarrollo del quehacer legislativo le otorgan tal carácter, lo que le permite trascender a varias legislaturas.

Uno de los retos más importantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, especialmente la de Diputados, es que su desempeño sea cada vez más eficaz, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos normativos internos que den solución a los diversos supuestos que se presenten. En aquellos casos en que no sean suficientes las normas vigentes, será la práctica parlamentaria la que encuentre soluciones idóneas, aceptadas por la mayoría. Así, la ruta práctica parlamentaria-acuerdo-norma reglamentaria, será recorrida cada vez que sea necesario adaptar el funcionamiento de la Cámara de Diputados a las exigencias coyunturales o estructurales de nuestro diseño institucional.

Con la entrada en vigor del Reglamento del Senado y del Reglamento la Cámara de Diputados, se inicia una nueva etapa en la historia de la vida parlamentaria, cuyos procedimientos estarán a prueba. La dinámica parlamentaria así como el derecho en su conjunto, siempre estarán en constante evolución, permitiendo con ello un ajuste permanente a las reglas de funcionamiento del Poder Legislativo, necesario para su mejor desempeño, lo que tenderá a fortalecer la calidad de nuestra democracia representativa.

Fuentes de información

CABADA Huerta, Marineyla, "Naturaleza del Acuerdo Parlamentario", Revista *Quórum Legislativo* 88, CEDIP, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2007).

BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, Quinta Edición, 2003.

MORA Donatto, Cecilia, *Principales Procedimientos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

Leyes, Reglamentos y Documentos

Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación

4 de junio de 2010.

24 de diciembre de 2010.

20 de abril de 2011.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Acuerdo que regula el funcionamiento de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, número 2956, miércoles 24 de febrero de 2010

Programa Anual de Trabajo 2009-2010, de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, número 2884, lunes 9 de noviembre de 2009.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2100 del miércoles 27 de septiembre de 2006.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los Lineamientos para Acreditar las Justificaciones de las Inasistencias de las Diputadas y los Diputados.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2099, martes 26 de septiembre de 2006

Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por el que se norman los Trámites de Cambio o Ampliación de Turnos de Iniciativas o Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en las Sesiones Plenarias.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año VIII, número 1781, miércoles 22 de junio de 2005.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año XIII, número 2907-IV, martes 8 de diciembre de 2009.

Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados. Actualizada y complementada.

Talleres Gráficos Cámara de Diputados, julio 2009.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México 2002.

Micrositio de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LX Legislatura:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/034_regimen_reglamentos_y_practicas_parlamentarias/001_presentacion