



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



FACULTAD DE DERECHO

LOS ACUERDOS Y LAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS Y SU
REPERCUSIÓN EN LA CREACIÓN, MODIFICACIÓN DE LAS LEYES
Y LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

Que para obtener el grado de:

MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

Lic. Sergio Vázquez García

Tutor Académico:

Mtro. Miguel Ángel Vega Mondragón

Tutores Adjuntos:

Mtro. Lucio Ordoñez Huerta

Mtro. Félix Dóttor Gallardo

Índice

Agradecimientos.....	4
Protocolo.....	5
a. Palabras Clave de la Investigación.....	5
b. Delimitación del Problema de Investigación.....	5
c. Descripción del Problema de Investigación.....	6
d. Planteamiento del Problema.....	7
e. Hipótesis.....	8
f. Descripción de los Métodos a Emplear.....	8
g. Objetivos de la Investigación.....	9
h. Justificación del Tema.....	10
i. Descripción de la Técnicas a Emplear.....	10
j. Esquema Preliminar.....	10
k. Fuentes de Información.....	11
I.- Objeto de aplicación del conocimiento.....	13
II.- Método de trabajo.....	14
Capítulo I. Generalidades.....	16
1.1. El Acuerdo y Prácticas Parlamentarias.....	16
1.2. Derecho Parlamentario.....	18
1.3. Antecedentes Históricos.....	19
1.4. Evolución Histórica en México.....	21
Capítulo II. Conformación del Congreso de la Unión.....	24
2.1. Desarrollo y Consolidación del Poder Legislativo.....	24
2.2. Integración del Congreso de la Unión.....	25
2.3. La Cámara de Diputados.....	27

2.3.1. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.....	28
2.4. La Cámara de Senadores.....	30
2.4.1. Facultades Exclusivas del Senado de la República.....	31
Capítulo III.- Estructura y Organización de la Cámara de Senadores.....	35
3.1. Pleno y la Mesa Directiva.....	36
3.2. Junta de Coordinación Política. Antecedentes y Funcionamiento Actual.....	38
3.3. Comisiones Legislativas.....	42
3.3.1. Tipos de Comisiones.....	44
3.4. Los Grupos Parlamentarios: Su Origen y Legitimación en el Parlamento mexicano.....	45
3.4.1. Antecedentes.....	46
3.4.2. Organización de los Grupos Parlamentarios.....	49
3.4.3. La Importancia de los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República.....	50
3.5. La Organización Interna de algunos Parlamentos en América Latina.....	58
Capítulo IV.- Acuerdos y prácticas parlamentarias, su Repercusión en la Vida Legislativa del Senado de la República.....	62
4.1. Proceso Legislativo.....	62
4.2. Designación de los Magistrados de los Órganos Electorales.....	65
4.2.1. Convocatoria Emitida por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores el Cinco de Octubre de Dos Mil Diecisiete, para ocupar el cargo de Magistrado Electoral Local. Caso Práctico.....	66
4.2.2. Designación de los Comisionados del Organismo Constitucional Autónomo Garante del Cumplimiento del Derecho de Acceso a la información Pública y a la Protección de Datos Personales. Caso Práctico.....	69

4.3. Reforma en Materia Energética. Caso Práctico.....	72
--	----

Capítulo V.- La Junta de Coordinación Política. La Necesidad de ser un Órgano de Gobierno con Mayor Apertura y Transparencia.....77

5.1. Participación Actual en los Acuerdos Tomados por la Junta de Coordinación Política de los Senadores sin Grupo Parlamentario o Independientes.....	77
--	----

5.2. El Compromiso de la Transparencia de los Acuerdos Tomados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores.....	79
---	----

5.3. La Junta de Coordinación Política. Su compromiso con la inclusión y transparencia.....	81
---	----

III.- Resultados y propuestas.....84

IV.- Discusión y conclusiones.....86

V.- Referencias bibliográficas.....89

Protocolo

a. Palabras Clave de la Investigación.

Derecho Constitucional, El Derecho Parlamentario, Grupos Parlamentarios, Proceso Parlamentario, Junta de Coordinación Política, Mesa Directiva, Comisiones, Comités, Orden de Día, Proyecto de Decreto, Minuta, Ley Orgánica, Reglamento, Constitución; Reforma, Acuerdo Parlamentario, Práctica Parlamentaria, Iniciativa.

b. Delimitación del Problema de Investigación.

- A) Espacial: Dentro del derecho parlamentario para la transformación y la creación de las normas debe hablarse del órgano legislativo como un binomio; como un poder que funciona bicameralmente y que actúan a pesar de ser un solo poder de forma independiente, y en la mayoría de las veces de manera coordinada; ambas cámaras (la de Senadores y la de Diputados) celosas de su función, surgen como transformadoras y creadoras del derecho positivo; es así que esta investigación versará del trabajo en particular de la Cámara de Senadores; así mismo se realizara una breve explicación de los sistemas legislativos en Latinoamérica.
- B) Temporal.- El país actualmente está viviendo cambios importantes, desde la transición Democrática que se empezó a vivir a partir de la primera legislatura en la que las cámaras dejaron ser dominadas por lo que antes se llamaba la Gran Comisión; y empezó a ser un poder plural y representativo de todas las fuerzas políticas, que si bien es cierto acudían y acuden actualmente a la mesa con una representación proporcional al voto que les dio el ciudadano; también es cierto que el Poder Legislativo y sobre todo el partido que domina las cámaras y ejerce el poder desde el ejecutivo ante la necesidad de legitimarse; son tomadas en cuenta en menor o mayor medida;

con el fin de alcanzar los consensos y generar la mayoría suficiente en cada acuerdo, en cada ley y en cada decreto; que justifica y permite coexistir y dialogar con todas las fuerzas políticas del país.

En las Legislatura LXII y LXIII, específicamente en el Senado de la República se han vivido cambios importantes y trascendentes que permite que la presente investigación nos dé para analizar, investigar y estudiar ampliamente los acuerdos parlamentarios que han incidido en la creación, modificación y transformación del derecho y de las instituciones democráticas que nos rigen; es así que el ámbito temporal de esta investigación intentará abarcar las legislaturas mencionadas del Senado de la República, es así que esta investigación pretende realizar una análisis desde la transición democrática del 2000 hasta los cambios constitucionales que se den al término de esta maestría; cambios que en estos momentos están representando grandes acuerdos y debates en los largo y ancho de nuestro país.

C) Material.- Los acuerdos Parlamentarios, Los criterios o Prácticas Parlamentarias y en general el proceso parlamentario y legislativo en la creación de leyes, instituciones y demás consecuencias jurídicas legislativas.

c. Descripción del Problema de Investigación.

En todas la democracias del mundo y en especial en aquellas en donde los contrapesos del poder son necesarios, sobre todo en una democracia representativa como la nuestra, en donde la división de poderes empieza a ser una realidad desde el año de 1997 y en que las fuerzas políticas representadas en las cámaras empiezan a crear órganos de gobierno y procedimientos parlamentarios que determinan la vida interna de ejercicio parlamentario y la forma de como a pesar de la presencia de minorías legislativas, se van tomando las

decisiones importantes para el país; sin embargo aun cuando hay un procedimiento legislativo; existen reglas no escritas que bajo el término de “acuerdos parlamentarios” llegan a transformar y a lograr decisiones tan profundas, cambiando en el último minuto una votación; los proyectos que ya venían aprobados en el seno de las comisiones. Es decir los consensos de última hora entre las fuerzas políticas mayoritarias llega a tener tanto peso que no permite discusión ni al interior de las comisiones o incluso cambian el sentido de las votaciones o alteran el orden del día legitimándose a través del Pleno; en este sentido trataremos de realizar una investigación puntual de como en el transcurso de las grandes reformas que acompañaran a las LXII y LXIII Legislaturas, los acuerdos parlamentarios entre las fuerzas políticas, aún con la existencia de un procedimiento legalmente establecido pueden en un momento dado dejarlos de lado al establecer “criterios” o “prácticas parlamentarias”.

d. Planteamiento del Problema.

Las recientes reformas que han tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes secundarias, así como la designación de funcionarios para desempeñar cargos en diversos organismos, no pueden entenderse sin tener presente los acuerdos y prácticas parlamentarias que se dan al interior de la Cámara de Senadores.

El planteamiento del problema en la presente investigación se centra en los acuerdos y prácticas parlamentarias emanados de la Junta de Coordinación Política correspondientes a la LXII y LXIII legislaturas, mismos que en la mayoría de los casos han alterado el orden normal del trabajo de las comisiones, así como el debido desahogo de las sesiones del Pleno, violentando el proceso legislativo y sin duda alguna con repercusiones en la creación y modificación de las leyes, así como, en las instituciones del estado mexicano.

Lo anterior debido a que la Junta de Coordinación Política al ser el órgano de Gobierno que toma las decisiones más importantes en el Senado de la República y al integrarse sólo por los coordinadores de los grupos parlamentarios, que adoptan sus acuerdos por voto ponderado en reuniones de carácter privado, tiene un gran margen de maniobra para establecer reglas y prácticas que van incluso en contra del marco jurídico del Senado, acuerdos que han sido legitimados en el ejercicio de la discusión y votación del pleno y otros que han sido detenidos y regresados al procedimiento legislativo formal.

Tomando en cuenta lo anterior, es importante cuestionar ¿es válido, que un acuerdo de la Junta de Coordinación Política, omita el ordenamiento jurídico interno de la Cámara de Senadores e imponga procedimientos alternos para aprobar algún tema trascendente para el país?

e. Hipótesis.

Si bien es cierto, los “acuerdos parlamentarios” emitidos por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, han establecido reglas no escritas también es cierto que el abuso de esta práctica parlamentaria desvirtúa la legitimidad de lo que se decide en el pleno del Senado y como consecuencia invalida la naturaleza del Parlamento como es la discusión, el análisis, en resumen el debate de las ideas.

f. Descripción de los Métodos a Emplear.

El presente estudio en su conjunto es de carácter exploratorio, descriptivo y cualitativo, en virtud de que en el parlamentarismo mexicano los acuerdos y las prácticas parlamentarias no han sido estudiados con este enfoque jurídico-político.

Descriptivo: desde el punto de vista del análisis de las prácticas parlamentarias y acuerdos entre los coordinadores de las fuerzas políticas representadas en la Cámaras, tratando de comprobar como la ley orgánica y el reglamento son muy laxos y ambiguos en los límites que tienen los grupos parlamentarios, al llegar a consensos políticos al momento de sacar adelante las reformas constitucionales y legales en el término de esta Legislatura.

Documental.- El análisis muy general de las iniciativas y los procesos que se siguen dentro de las cámaras, a través de los diarios de los debates y la legislación interna de las cámaras.

g. Objetivos de la Investigación.

Objetivo general.

Analizar como las prácticas y los acuerdos parlamentarios emitidos por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, han influido en la transformación de las leyes e instituciones del Estado mexicano.

Objetivos específicos.

- 1.- Mencionar el concepto de acuerdos y prácticas parlamentarias, así como los antecedentes históricos del parlamento y su evolución en México.
- 2.- Indicar la conformación y desarrollo del Congreso de la Unión, así como las facultades exclusivas de las Cámaras que lo integran.
- 3.- Explicar la estructura y organización de la Cámara de Senadores.
- 4.- Analizar diversos acuerdos de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores y su repercusión en la vida legislativa.

5.- Determinar la necesidad de que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, emita acuerdos incluyentes y transparentes.

h. Justificación del Tema.

La justificación del presente tema tiene que ver con la forma de como se ha ido desarrollando el Derecho Parlamentario en los últimos años en el Congreso Mexicano y de cómo cada vez más los acuerdos políticos pesan y la pluralidad de las cámaras han llevado a los legisladores a establecer reglas no escritas que aun cuando soslayan los procesos de toma de decisiones de los legisladores; si prevalece el acuerdo y la concertación con el fin de alcanzar la gobernabilidad de un país y lograr que el contrapeso que representa el poder legislativo para el Ejecutivo pueda coadyuvar cediendo espacios, modos y formas de hacer y regular el derecho y las instituciones; y como a veces, esas decisiones provocan que particulares, funcionarios o legisladores que se sienten afectados por tales decisiones, acudan a las instancias jurisdiccionales y en algunas ocasiones logren reponer el proceso legislativo o sea declarada alguna ley o decreto como anticonstitucional.

i. Descripción de las Técnicas a Emplear.

Las técnicas a emplear tiene que ver con el análisis e investigación de los acuerdos de los Órganos de Gobierno, diario de los debates y documentos de carácter obligatorios como la orden del día de las sesiones de comisiones, sesiones de cámaras etc., minutas, y votaciones y discusiones en donde se refleja el trabajo dinámico de las cámaras y la realidad de los “acuerdos parlamentarios”.

j. Esquema Preliminar.

- 1.- Antecedentes históricos del Congreso de Unión.
- 2.- Conformación del Congreso de la Unión.

2.1. Cámara de Senadores.

2.2 Cámara de Diputados.

3.- Grupos Parlamentarios.

3.1 Objetivo.

3.2 Conformación.

3.3. Funciones.

4.- Junta de Coordinación Política.

4.1 Facultades.

4.2 Conformación.

5.- Mesa Directiva.

5.1 Facultades.

5.2 Conformación.

6.- Comisiones.

6. 1Facultades.

6.2 Conformación.

7.- Pleno.

8.- Proceso legislativo.

k. Fuentes de Información.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento del Senado de la República.

a).- La Función Legislativa (Senado de la República) Ediciones Mesa Directiva, LXI Legislatura.

b).- El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario; Miguel Ángel Camposeco Cadena, Editorial Porrúa.

c).- Derecho Parlamentario, Francisco Berlín Valenzuela, Editorial Fondo de Cultura económica. 1ª. Edición, 3ª: reimpresión, México 1995.

d).- Derecho Político Parlamentario, Enrique Salazar Abaroa, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición, 2005.

e).- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Berlín Valenzuela, Francisco. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

f).- González Schmal, Raúl; Programa de Derecho Constitucional, Noriega Editores, México, 2003

g).- Sartori, Giovanni; Ingeniería Constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

h).- Documento del Pacto Por México, suscrito por los Presidentes de los Partidos Políticos. 2012.

I. Objeto de aplicación del conocimiento.

Con el fin de ser muy puntuales en el desarrollo del presente trabajo, elegí como objeto de aplicación del conocimiento los acuerdos y las prácticas parlamentarias, surgidas al seno de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República en la LXII y LXIII legislatura, toda vez que es el Órgano de Gobierno que toma las decisiones más importantes en dicho Poder Legislativo.

En este sentido es un tema que tiene relación estrecha con el derecho parlamentario, ya que los acuerdos emanados de la Junta de Coordinación Política, han sido fundamentales para que la Cámara de Senadores, realice su actividad legislativa.

Ahora bien, el parlamento mexicano es un poder que ha cobrado vida propia, desde finales del siglo pasado, en donde por primera vez en la historia del derecho parlamentario en México se establecieron condiciones de equilibrio y discusión entre los miembros del Congreso, favoreciendo el fortalecimiento de la vida parlamentaria y sobre todo de la vida democrática del país.

No obstante lo anterior, es importante el fortalecimiento de nuestro derecho parlamentario mexicano, toda vez que actualmente existe un régimen interno de normas no escritas que muchas veces transforman y alteran la dinámica "normal" de trabajo y que por "omisiones" o "atribuciones" muy amplias y poco claras que se le atribuyen a ciertos órganos de decisión que legitiman y establecen condiciones de "governabilidad" que hoy en día, pone en entredicho las decisiones que se toman, en el caso específico, en la Cámara de Senadores. Es así que el presente trabajo pone énfasis en el marco jurídico de dicho Poder Legislativo en específico al que tiene que ver con la Junta de Coordinación Política, con la finalidad que los acuerdos tomados por ésta se realicen en el marco de la transparencia y ciudadanización, mismos que son aspectos fundamentales para la consolidación democrática del país.

II. Método de trabajo.

El método de trabajo utilizado fue el analítico-sintético que Garza Mercado Ario, lo define como *“(...) por análisis el procedimiento que consiste en estudiar un objeto descomponiéndolo en las partes que lo forman, para observarlas separadamente. En este contexto entendemos por síntesis el procedimiento inverso, que consiste en establecer relaciones entre distintos objetos, agrupándolos en una unidad más compleja”* (Garza Ario, p.10).

En este sentido Witker Jorge, abunda *“El método analítico trata de descubrir y construir los objetos de conocimiento dividiendo la realidad en sus partes más elementales. Se parcializa y segmenta el objeto de investigación de lo más simple a lo más complejo. El método sintético, en cambio, busca sólo la unión de las partes que el analista separa, incorporando una idea de totalidad relativa al proceso de investigación”* (Witker Jorge, p. 6).

Asimismo se utilizó el método deductivo-inductivo en el que Garza Mercado Ario señala *“La investigación analítica utiliza fundamentalmente el método deductivo, que consiste en establecer proposiciones particulares a partir de proposiciones generales. La sintética utiliza los métodos deductivo e inductivo. Este último consiste en establecer proposiciones generales a partir de proposiciones particulares”* (Garza Ario, p. 9).

Por lo anterior se realizó una búsqueda exhaustiva de los acuerdos emitidos por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, que reflejaran como las prácticas parlamentarias han incidido directamente en el funcionamiento de las instituciones de nuestro país.

Ahora bien la fundamentación, motivación y supuesto en el que fueron emitidos cada uno de los acuerdos formulados por el órgano de gobierno mencionado en el párrafo anterior, se analizaron detenidamente, sin dejar de lado los elementos sustanciales que tienen relación directa como son el marco jurídico del país, de la

Cámara de Senadores y las atribuciones específicas de la Junta de Coordinación Política.

Capítulo I Generalidades

1.1. El Acuerdo y Prácticas Parlamentarias.

El trabajo legislativo en el parlamento moderno, ha adoptado formas de trabajo y organización para llegar a consensos, si bien es cierto que existen las normas que regulan el que hacer parlamentario, también es cierto que existen otras fuentes del derecho que forjan y sustentan los avances dentro de la agenda legislativa de cualquier parlamento y que son, incluso, aún más sólidas que la misma ley orgánica o el mismo reglamento interno, en este caso concreto hablamos del acuerdo y las prácticas parlamentarias y cuyo fin, es subsanar las lagunas de la ley o en su caso expresar la voluntad de los actores políticos y regular a través de la “costumbre” procedimientos, derechos u obligaciones que mantienen la gobernabilidad de los Congresos.

Según el Diccionario Universal de términos Parlamentarios, se entiende por acuerdos parlamentarios: “Del latín *acordare*, acordar, y del adjetivo derivado del parlamento.

I. En su sentido general, *acuerdo* es la resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; *parlamentario* es lo que pertenece al parlamento judicial o político. El vocablo compuesto se refiere a la resolución tomada en cierta materia en el seno de un organismo parlamentario.

II. En materia parlamentaria, indica las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del Parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones” (Berlín Valenzuela, p. 30).

En la vida parlamentaria, los acuerdos facilitan en mucho la gobernabilidad del Congreso de la Unión y simplifica los procedimientos no sólo por las discusiones que se dan en el pleno, sino los trabajos que se realizan al seno de las comisiones y en el desarrollo de la agenda legislativa, la mayoría de las veces los acuerdos pretenden darle legitimidad a los consensos cupulares valiéndose de la representación proporcional que cada grupo parlamentario tiene dentro de cada una de las Cámaras llegando en diversas ocasiones a ser utilizados de manera excesiva, infringiendo incluso los procesos internos de discusión y deliberación del Parlamento.

Para Eraña Sánchez, *“la sobreutilización de los acuerdos en las legislaturas con presencia pluralista, que les asumieron como mecanismo de resolución de coyunturas frente a la necesidad de destrabar el ejercicio de funciones constitucionales y legales ante la falta de claridad reglamentaria”* (Eraña Sánchez, p. 108).

Por otra parte la doctrina conceptualiza a los usos, prácticas o costumbres parlamentarias como *“fuentes del derecho parlamentario. Consisten en la repetición de determinados comportamientos o actividades realizadas en el Congreso de la Unión que complementan, o incluso, pueden desnaturalizar las disposiciones de los estatutos jurídicos...podríamos incluir a los acuerdos parlamentarios, considerados como reglas libremente creadas y con posibilidad de ser modificados. A través de los mismos se permite la colaboración y convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones”* (Pedroza de la Llave, p. 40).

Aun cuando los acuerdos y las prácticas parlamentarias, son considerados como fuente del Derecho Parlamentario, es importante analizar lo que hoy diversos tratadistas consideran sobre dicha especialidad jurídica.

1.2. Derecho Parlamentario.

Se entiende por derecho parlamentario al *“conjunto de normas de diversos rangos: constitucionales, legales y reglamentarios, así como de usos y prácticas que regulan la actividad y las atribuciones del órgano encargado de la actividad legislativa”* (Berlín Valenzuela, p. 21).

Un concepto de mayor alcance define al *“derecho parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”* (Berlín Valenzuela, p. 34).

El estudio del Derecho Parlamentario en los últimos años es analizado con el propósito de integrarlo como una nueva disciplina jurídica con la finalidad de reactivar el lento desarrollo de las actividades de los parlamentos y contrarrestar la indiferencia con la que durante mucho tiempo se les vio. Algunos estudiosos del derecho han ubicado como parte del derecho constitucional, y otros le proporcionan un lugar independiente.

León Martínez-Elipe, citado por Berlín Valenzuela, señala que *“desde sus orígenes el derecho parlamentario no puede considerarse, solamente, como conjunto normativo regulador de trámites, sino más bien como ordenación garante de la libertad a cuyo aseguramiento han de contribuir las decisiones políticas parlamentarias”* (p. 27).

Si tenemos en cuenta que la clasificación del derecho se ha elaborado atendiendo principalmente al ámbito de su aplicación, y considerando que el derecho público es el que se ocupa de las cosas que conciernen a la *civitas* y el derecho privado

atañe a los intereses exclusivos de los particulares; en consecuencia el derecho público cuenta con diversas ramas, entre ellas el derecho constitucional y, derivado de éste el derecho parlamentario que, en un sentido amplio no sólo se limita a regular relaciones jurídicas o políticas que se generan en su actuar, sino que establecen con los otros poderes y agrupamientos diversos de la sociedad civil conexiones entre el Congreso y los partidos políticos que lo componen para que cumplan con su función en diversos acontecimientos de la vida pública (Berlín Valenzuela, pp. 43-44).

Tradicionalmente el ejercicio de estas facultades recae en el órgano legislativo también denominado Parlamento, por lo que analizaremos brevemente su evolución histórica.

1.3. Antecedentes Históricos.

El Poder Legislativo como órgano colegiado encargado de elaborar leyes ha sufrido una serie de transformaciones. Sus antecedentes más remotos los encontramos en el seno de grandes civilizaciones como la griega y la romana. El tratadista Giovanni Sartori asegura: *“En su primera fase el parlamento se encuentra situado en el exterior del Estado y con la precisa función de primar sobre este desde el exterior. Pero a medida que crece el poder del parlamento, también el órgano representativo avanza sobre la pasarela que había lanzado sobre la orilla de la obediencia y el mando”* (Camacho Vargas, p. 60).

La función legislativa se manifestó como un fenómeno de colaboración entre diferentes órganos, en especial entre aquellos pueblos que en determinadas épocas estuvieron sometidos a la voluntad de un monarca. En sus inicios el poder legislativo se solía depositar en diferentes entidades que concurrían mediante su cooperación en la labor legislativa.

En Grecia durante el mandato de Pericles surgen grandes instituciones tales como la “*heliea*” o Tribunal Popular, que además de realizar labores judiciales también realizaba tareas legislativas; y la asamblea pública o “ecclesia” que era el máximo órgano encargado de elaborar leyes y en la cual todo ciudadano ateniense podía hacer toda clase de propuestas, entre ellas nuevas leyes. También se encontraba el Consejo de los Quinientos o “boulé” cuyo trabajo era moderar la actividad legislativa ejercida por la Asamblea Pública.

En Roma eran tres las principales instituciones políticas: el monarca, los comicios o asambleas deliberativas y el senado como órgano consultivo y era este último el que realizaba funciones legislativas a través de leyes denominadas “*senatus consultus*” (Camacho Vargas, año, p. 63).

Posteriormente el Poder Legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria o cuerpo colegiado, conocido en el régimen parlamentario como “Parlamento”, en el presidencial como “Congreso” y en el dictatorial como “Asamblea”, surge en Inglaterra en el siglo XII, particularmente en el año 1154, bajo el reinado de Enrique II denominado como *Magnum Concilium* y posteriormente al unirse los vasallos a la corona se constituyó el *Commune Concilium*.

De 1154 a 1331 a pesar del “*Magnum Concilium*” y “*Commune Concilium*” fue unicameral. En 1332 se convirtió en bicameral y se dividió en dos cámaras por un lado la Cámara de los Lores y por otro la Cámara de los Comunes, cuyas denominaciones subsisten hasta la actualidad.

La institución parlamentaria también tiene sus orígenes en España en 1188 denominándose “Cortes”, pero estas en realidad eran exclusivamente del Reino de León, posteriormente a finales del siglo XII con la integración de los reinos de Navarra, Cataluña, Aragón y Valencia se constituye en las Cortes Españolas.

Tanto las Cortes como el Parlamento no eran en sí representativos, si no que únicamente participaban en ellos las clases dominantes (Pedroza de la Llave, pp. 18-19).

1.4. Evolución Histórica en México.

Las ideas innovadoras que trajo consigo el siglo XVIII afectaron de manera importante a nuestro país, dando como resultado una serie de cambios que se implementaron en el orden jurídico de nuestra nación.

En la Constitución de Cádiz de 1812, el poder legislativo se encomendó a las Cortes y a los cuales competía la elaboración de leyes, y al rey la correspondía la sanción, es decir la aprobación o en su caso el veto.

La primera Constitución Federal de 1824, consagró el bicameralismo de tipo norteamericano, al establecer la Cámara de diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el senado compuesto por dos representantes de cada Estado.

La Constitución de 1836 conservó el bicameralismo, pero el Senado no tuvo ya la función de representar a los estados, fue hasta las bases orgánicas de 1843, que el Senado adquirió un cierto matiz de representante de clases.

El acta de reformas de 1846, que restablece la Constitución de 1824, alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de senadores equivalente al número de estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte, entre aquellas personas que hubiere desempeñado un puesto de importancia.

En el Constituyente de 1856 se suprimió el Senado, constituyéndose un sistema federal distinto al modelo norteamericano, sin embargo, en 1874 se restableció el bicammarismo de tipo norteamericano” (González Schmal, pp. 260-265).

La Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Legislativo, tan restringida que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que había colocado a los anteriores presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores, disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los condujera a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra Ley Fundamental por la falta de una regulación adecuada del veto (López Olvera, p. 16).

La reforma constitucional de 1870, depositaba el poder legislativo en un congreso general que se dividiría en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores; los que serían nombrados en proporción de dos por cada Estado; aunque fue discutida y rechazada, sin embargo, una propuesta en la que se consultaba la designación de tres senadores por cada estado. Por supuesto, a aquellos habría de extenderse el derecho de iniciativa de las leyes y llegó a incorporarse, el principio de que, para la función jurisdiccional del Congreso, estriba en diferenciar el jurado de acusación del jurado de sentencia, señalándose que sería la Cámara de Diputados la que actuara como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia (Sayeg Helu, p. 76).

Durante el período de 1973 a 1976 los cambios en la organización, funcionamiento, facultades y regulación interna del Congreso fueron reducidos y limitados debido a la naturaleza del propio sistema político mexicano, ya que este no estaba obligado ni le urgía hacer cambios sustanciales en la estructura y funcionamiento del Congreso mexicano. Ahora bien, es de resaltar la llamada Reforma Política de 1977, que dio paso a 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, misma que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, mediante el cual se buscaba que en la Cámara de Diputados existiese siempre una mayoría claramente definida que pudiese dirigir

la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes, estableciéndose en la Constitución mexicana, una serie de requisitos para que los partidos políticos pudieran acceder a tener Diputados plurinominales; como por ejemplo debían demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los distritos uninominales; o tenían que lograr por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (Andrea Francisco, pp. 39 a la 47).

Sin embargo, en el transcurso de los años y hasta nuestros días han existido reformas electorales, repercutiendo en la conformación del Congreso mexicano, mismas que se explicarán en los próximos capítulos.

Capítulo II

Conformación del Congreso de la Unión

2.1. Desarrollo y Consolidación del Poder Legislativo.

Como ya vimos en el capítulo anterior, el Poder Legislativo ha sufrido diversos cambios en el transcurso de la historia, es importante resaltar lo que se contempló en la Constitución Política de 1857 ya que fue esta la que instituyó como forma de Estado la liberal, estableciendo un Congreso General unicameral, además de consagrar un sistema de gobierno semipresidencial o como lo señala Pedroza de la Llave *“un parlamentarismo aproximado ya que el Ejecutivo era elegido por el Congreso de la Unión erigido en Colegio electoral y debía subordinación a éste último”* (Pedroza de la Llave, p. 55).

A partir de 1867 se comenzó el lento recorrido para volver a establecer el bicameralismo tomando el modelo norteamericano; con lo que la Cámara de Diputados representaría los intereses de los ciudadanos y la Cámara de Senadores, restableciéndose de esta forma, los principios federalistas (Pedroza de la Llave, p. 56).

Pedroza de la Llave señala que el bicameralismo tiene diversas finalidades, entre ellas equilibrar la fuerza entre el Ejecutivo y el Congreso, moderar los impulsos parlamentarios entre la cámara de Diputados y la de Senadores, se legitime la función representativa, y por último se le dota de una estructura interna que le permita realizar mejor sus funciones (p. 56).

Ha resultado controversial la forma en que se integran los cuerpos legislativos, el debate resultó intenso con respecto a cuál sería la forma más idónea de llevar a los diputados y senadores a sus respectivas cámaras: la de diputados por lo que toca a su carácter y magnitud de su representación, ya que ésta se basa

principalmente al pueblo y la de senadores, corresponde a la representación entre todas y cada una de las entidades de la República mexicana (Sayeg Helú, p. 100).

Hasta antes del 6 de diciembre de 1977, fecha de las últimas reformas constitucionales a los preceptos referentes a los diputados, que establecieron entre nosotros un sistema que combina por igual las ventajas de nuestro tradicional sistema mayoritario con las que indudablemente se derivan también de sistemas de representación proporcional, se habían adoptado siempre sistemas de base poblacional directa, sujetos a constantes variables demográficas, y como consecuencia, tendían a disminuir el grado de representatividad popular a medida que aumentaba el número de habitantes del país. Es decir, que si el artículo 52 estableció en 1917 una base electoral de un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción de más de 20 mil, tuvo que reformarse continuamente, a partir de esa fecha, para adecuarlo a las condiciones demográficas del país, lo que nos llevó a pensar, desde tiempo atrás, que una disposición de este tipo cabría mejor en alguna ley ordinaria y secundaria que en la propia Carta Fundamental (Sayeg Helú, p. 100 y 101).

2.2. Integración del Congreso de la Unión.

El Congreso General o también llamado Congreso de la Unión son las denominaciones que el derecho positivo mexicano le asigna al Poder Legislativo y que se encuentra consagrado en la Constitución Política, en el artículo 50 que a la letra establece:

“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

El Poder Legislativo Federal como Congreso de la Unión, está conformado tanto por los diputados como los senadores, mismos que derivan su calidad de una elección que los convierte en representantes populares.

El Congreso de la Unión está compuesto por 628 escaños, los cuales están distribuidos en sus dos cámaras, en la alta o también denominada de Senadores, que cuenta con 128 escaños y en la Cámara baja, o mejor conocida como Cámara de Diputados, está conformada por 500 representantes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política.

Respecto al origen y naturaleza de cada uno de los cuerpos que unidos integran al Poder Legislativo Federal del Estado Mexicano: diputados y senadores, es conveniente señalar que aunque los dos, en última instancia, no representan sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, la Cámara de Diputados representa a éste absolutamente tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo senatorial no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal; es decir, los senadores vienen a ser quienes directamente representan a los estados, por más que, como ya se indicó, indirectamente no sean sino representantes del propio pueblo que los eligió (...) (Sayeg Helú, p. 98).

El Congreso de la Unión en pleno tiene facultades que precisan para su ejercicio legítimo de la asistencia simultánea de senadores y diputados, y las que enumera Eraña Sánchez (p. 168) y estas son las siguientes:

- a) La facultad del Congreso de la Unión de erigirse en Colegio Electoral y nombrar Presidente de la República (art. 84 constitucional).
- b) La facultad del Congreso de la Unión de nombrar Presidente Interino en casos de falta temporal prolongada del Presidente de la República (art. 85 constitucional).
- c) La potestad de autorizar la renuncia del Presidente de la República, si justifica frente a los miembros del Congreso la causa grave aducida (art. 87 constitucional).

- d) La obligación del Congreso de realizar una sesión de apertura de cada primer período ordinario de sus sesiones, en donde el Presidente de la República también presente su informe gubernamental por escrito (art. 69 constitucional).
- e) La obligación del Congreso de realizar ex profeso una sesión en donde se celebre la toma de posesión del Presidente de la República y éste rinda frente a los presentes su protesta del cargo (art. 87 constitucional).
- f) La potestad de convocar a sesión solemne para la recepción de visitantes distinguidos como los altos dignatarios, etc. (art. 5 numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

2.3. La Cámara de Diputados.

La palabra diputado proviene del latín *deputare*, que significa “asignar, destinar” y del participio pasivo *diputar* “nombrar, elegir”, en nuestro país el diputado es el representante de la nación que es elegido por la ciudadanía y cuya principal función es la representación de los intereses de la nación en el recinto legislativo (Camacho Vargas, p. 171).

De conformidad a lo establecido por la Constitución en su artículo 52 la Cámara de Diputados se conforma con 500 diputados de los cuales 300 son uninominales elegidos por el sistema de mayoría relativa y 200 plurinominales electos por representación proporcional; es decir, son dos los principios por los cuales la ciudadanía eligen a sus representantes: la mayoría relativa y la representación proporcional.

Los de mayoría relativa, son aquellos que son electos por la mayoría de los votantes en un distrito electoral federal; los de mayoría relativa son asignados a

cada partido político en un número proporcional al número total de la votación emitida en su favor. Tanto los diputados de representación proporcional como los de mayoría relativa poseen los mismos requisitos de elegibilidad y prerrogativas.

2.3.1. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.

El artículo 74 Constitucional consagra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de las cuales Camacho Vargas (p. 177) hace la siguiente clasificación:

“Políticas:

- *La expedición del Bando Solemne, para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (fracción I).*
- *Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. (fracción V).*
- *Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren (fracción V párrafo segundo).*

Hacendarias:

Mediante la coordinación y evaluación del desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación la Cámara de Diputados posee la facultad exclusiva para:

- *Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, además de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley (fracción IV).*
- *Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (Fracción VI)”.*

Las facultades de la Cámara de Diputados están mayormente establecidas en los artículos 74 y 75 de la Constitución, sin embargo, existen otras plasmadas en los artículos 41 y 79 y que consisten en facultad exclusiva de nombramiento de altos cargos tales como al Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral así como a sus consejeros; de nombrar al titular de la Auditoría Superior de la Federación. La facultad relacionada con el estatuto de legitimidad de la elección del Presidente de la República, establecida en el artículo 74 fracción I. Las facultades relacionadas con el ejercicio de las responsabilidades políticas, previstas en los artículos 74, fracción V segundo párrafo, 108 y 110 de la Constitución, por lo que toda vez que la Cámara de Diputados conoce de los juicios políticos, puede erigirse en órgano de acusación y fincar responsabilidades políticas a un alto cargo de la federación o de los estados. La facultad de garantes en la protección de inmunidad funcional prevista por los numerales 74 fracción V, 108 y 111 de la Constitución pudiendo la Cámara de Diputados fungir como órgano de resolución sobre la suspensión o revalidación de la inmunidad (detención o procesamiento penal) de la que goza un alto funcionario de la federación o los Estados.

2.4. La Cámara de Senadores.

Camposeco Cadena, citado por Camacho Vargas (p. 226) señala que *“la Cámara de Senadores es el órgano del Poder Legislativo que cumple las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos originalmente fue compuesta por Senadores elegidos en forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del Estado federado. Hoy en día en muchos países la elección de senadores se realiza en forma directa y esta cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la cámara de diputados, al incorporarla en los sistemas de procedimiento para la formación de la ley, en dos instancias o cámaras: cámara de origen y cámara revisora indistintamente”*.

La palabra Senador de acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (p. 902), proviene del Latín *Senator, onis* ; *senex* viejo o anciano, persona que es miembro del Senado; en la actualidad el Senador es un Legislador cuya función es integrar una de las cámaras del Congreso o del Parlamento y puede ser electo por votación directa o indirecta.

En el caso de nuestro País el Senado de la República ha tenido algunos ajustes en su sistema de elección, en una primera etapa desde 1917 a 1993, éste Órgano Legislativo estaba integrado por dos senadores por cada entidad Federativa y por el Distrito Federal, ahora Ciudad de México; sólo varió en el número de integrantes de acuerdo al número de Estados que conformaban el País; como ejemplo podemos señalar que en 1952 el senado se componía por 60 senadores y el 1976 por 64.

A partir de la Reforma de 1993, la integración del Senado de la República cambió, hoy el Senado se compone de 4 Senadores por cada entidad Federativa y la Ciudad de México, dando un total de 128 (Pedroza de la Llave, p. 96).

En este caso la elección de los senadores es realizada bajo tres esquemas:

a) Mayoría Relativa; éstos Senadores son electos por mayoría simple y son las dos fórmulas que registra cada partido político por Entidad Federativa para que compitan en elecciones abiertas y el voto es emitido por cada uno de los ciudadanos de forma directa (Camacho Vargas, p. 231).

b) Primera minoría; este tipo de elección de Senador es asignada a la primera fórmula que haya obtenido el segundo lugar en la votación válida en el Estado por el cual se haya postulado (Camacho Vargas, p. 232).

c) Representación Proporcional; son aquellos electos a través de una lista proporcionada por los partidos políticos y cuyo número de Senadores serán asignados de acuerdo a la proporción de votos que cada partido político haya sacado del total de los votos emitidos; (Camacho Vargas, p. 234), la fórmula de asignación de los Senadores por este principio se encuentra estipulada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de conformidad al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que el Senado deberá ser renovado cada seis años y de conformidad con las últimas reformas, los Senadores podrán ser reelectos hasta un período más, en el caso de los diputados hasta cuatro períodos más, dando como resultado que los legisladores podrán reelegirse hasta 12 años.

2.4.1. Facultades Exclusivas del Senado de la República.

Como parte del Poder Legislativo Federal y de acuerdo a los contrapesos que existen en el Congreso de la Unión y más allá de lo que representa algunas veces como cámara revisora o cámara de origen el Senado de la República tiene facultades exclusivas que lo hacen ser una parte del poder que sirve como contrapeso real del Poder Ejecutivo:

Facultades en Política Exterior:

- a) Analizar la política internacional que sigue el Poder Ejecutivo.
- b) Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo suscriba.

Facultades de Control Político:

- a) Aprobar nombramientos que el Presidente por obligación Constitucional deben ser a consideración del Senado, tales como el nombramiento del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la terna que envíe el Presidente de la República.
- b) Permitir la Salida de tropas Nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio Nacional y escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- c) Dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados.
- d) Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos de alta jerarquía, entre otras.

Funciones sobre la Federación:

- a) Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado.

b) Resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos recurra al Senado con ese fin.

c) Autorizar por el voto de las dos terceras partes los convenios sobre límites que hayan celebrado entre éstos.

d) Resolver en definitiva el conflicto entre límites territoriales que exista entre los estados, entre otras. (Camacho Vargas, pp. 240 a 242).

Sin embargo el Senado de la República, de conformidad a las últimas reformas constitucionales ha adquirido mayor fuerza y control sobre el Poder Ejecutivo y como ejemplo podemos señalar las facultades que le fueron ampliadas en el artículo 72 Fracción II y que me permito transcribirlo:

“Artículo 72.

(...)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga”.

Como podemos observar, el Senado de la República ha tomado un peso importante en la decisiones del Estado Mexicano, incluso en los casos en que por

los resultados electorales y al no tener la mayoría en el Congreso el Poder Ejecutivo, se verá en la necesidad de pactar con el Legislativo cediéndole al Senado más facultades de control como es el nombramiento de los Secretarios de Estado, además de los que la misma constitución le otorga como facultad exclusiva como son: El nombramiento de los titulares de organismos autónomos de telecomunicaciones, Energía, Competencia Económica y además a los titulares del Organismo de Transparencia entre otros.

Sin embargo el comportamiento de las legislaturas tiene que ver mucho con la conformación de las fuerzas políticas en ambas cámaras; la organización de los grupos parlamentarios, la conformación de las comisiones y su gobierno interno ha sido desde el año de 1997 una dinámica que en la historia del Partido Hegemónico jamás se hubiera imaginado:

Hoy sin duda las Facultades del poder Legislativo juega un papel importante en la estabilidad del país, ejerciendo sus facultades cada día más de representación, vigilancia y control, lo anterior lo comprobaremos al momento de analizar la conformación de las fuerzas políticas en las Cámaras y nos daremos cuenta como, incluso, en su régimen interno de cámara de origen – cámara revisora ejercen entre sí los controles necesarios para que su funcionamiento sea cada vez más apegado al debate y la participación democrática de los legisladores.

Capítulo III

Estructura y Organización de la Cámara de Senadores

Como ya se señaló en el capítulo anterior, el comportamiento de las legislaturas tiene que ver mucho con la conformación de las fuerzas políticas en ambas cámaras; la organización de los grupos parlamentarios y la conformación de las comisiones y su gobierno interno; en este capítulo abordaremos el estudio de los diversos órganos que la componen y que son necesarios para el buen funcionamiento del Senado, además de las ya señaladas, podemos nombrar los siguientes: el Pleno, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Analizaremos la conformación, objeto y funcionamiento de cada una de ellas.

Señala Salazar Abaroa (p. 255) que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 70 contiene el fundamento de la libertad, justicia, autonomía, independencia e imparcialidad, representatividad y pluralismo con el que deben actuar los integrantes del Congreso como órgano colegiado o ya como parlamentarios, esto al establecer en el segundo párrafo de dicho artículo que: *“El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos (...) Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”*.

Es importante hacer un breve análisis sobre la estructura del Congreso de la Unión, ya que si bien es cierto este alberga al poder legislativo que está compuesto tanto por la Cámara de Diputados, como por la Cámara de Senadores. Pedroza de la Llave (p.142) refiere que: *“debe hablarse de Congreso sólo cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente, ya sea simultánea o sucesivamente; es decir, que, cuando se trata de las facultades exclusivas de las Cámaras, se hace referencia a la Cámara de Diputados o al Senado de la República, según corresponda”*. Aunque las Cámaras funcionan con cierto grado de autonomía, están sujetas a la aprobación una de la otra, principalmente con lo referente al proceso legislativo.

Ahora bien, con relación específica a la Cámara de Senadores, para la atención de los asuntos de su competencia, está organizada de la siguiente forma:

3.1. Pleno y la Mesa Directiva.

El Pleno es la instancia superior de la Cámara y es en donde se discute y, en su caso, se aprueba el trabajo legislativo que se ponga a su consideración, está representado por los 128 senadores. Además, ejerce sus funciones y el valor democrático, tomando decisiones por mayoría de votos, una de las funciones importantes es la elección de la Mesa Directiva, tal y como está señalado en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 62:

1.- La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula

(...)”

La mesa directiva, para Eraña Sánchez (p. 139-140) es “el órgano rector y colegiado de conducción del trabajo parlamentario dentro de las Cámaras, cuya dirección y coordinación se desenvuelve bajo la autoridad de un Presidente y cuyo fin será asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara, exigiendo a sus miembros la actuación bajo los principios de imparcialidad y objetividad.

De acuerdo al citado artículo 62, ésta se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios elegidos en sesión plenaria, con votación por cédula, dura en ejercicio un año legislativo y sus miembros pueden ser reelectos.

La elección se efectúa dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones del Congreso.

Una de las atribuciones de mayor importancia de la Mesa es presidir los trabajos de la Cámara y conducir los debates y votaciones del pleno, remite los asuntos a las comisiones de acuerdo a la materia que les corresponde, conduce las relaciones con la Cámara de Diputados, los poderes Ejecutivo y Judicial Federal, con los poderes de los estados, designando a quienes deben representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.

Elabora las normas para la organización de las Secretarías Generales, Tesorería y del Servicio Civil de Carrera; expide los nombramientos y remociones de los funcionarios de la Cámara.

El Presidente de la Mesa Directiva es el representante jurídico de la Cámara, sus atribuciones son las de dirigir, abrir, clausurar, suspender los trabajos del pleno, así como conducir los debates, firmar las leyes y decretos que expida la Cámara de Senadores, junto con uno de los secretarios de la Cámara, cuando sea facultad exclusiva del Senado o con el Presidente y un secretario de la Cámara de Diputados, las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión, tal y como está establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 67:

“(...)

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo...”

Los vice-presidentes asisten al Presidente en sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias y los secretarios, de igual manera, asisten al Presidente en la conducción de las sesiones del pleno.

Eraña Sánchez (p. 141) señala que *“la Mesa y la Presidencia encarnan órganos de dirección y gobierno parlamentario de la mayor importancia para asegurar la buena marcha de las cámaras”*.

Es importante destacar que dada la importancia que reviste la mesa directiva y su presidencia, los grupos parlamentarios influyen de manera importante en la elección de ésta ya que son los grupos los que postulan sus candidaturas ante el pleno de la Cámara para su votación, por lo que los acuerdos a los que lleguen los principales grupos parlamentarios tenderán a asegurar el desarrollo y marcha orgánica de manera regular.

3.2. Junta de Coordinación Política. Antecedentes y Funcionamiento Actual.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión publicada el veinticinco de mayo de mil novecientos setenta y nueve, en su artículo 103, se refería a la Gran Comisión, que existió tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores; la reglamentación de esta figura permitía que el grupo parlamentario que ostentara la mayoría absoluta la conformara, ya que en términos del acuerdo del dictamen de la Cámara de Senadores de fecha veintiuno de dicho mes y año, le asistía en razón de esa mayoría *“(...) el derecho a llevar a cabo la coordinación legislativa y la dirección administrativa de esa institución”* bajo el argumento de que *“(...) el pretender que el líder de la mayoría actúe dentro de un cerco integrado por los líderes de la minoría, sería someterlo al deseo de ellos, que en ese caso formarían mayoría absoluta en la conformación directiva; sería abatir y revertir los sustentos básicos de la democracia y entregar la Cámara de Diputados a las minorías (...)”* (Diario de los Debates del Senado de la República del 21 de mayo de 1979; p. 5).

Pedroza de la Llave, realizó una clasificación de acuerdo al objeto de las funciones de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, de la manera siguiente:

1. Funciones de gobierno: mediante éstas, la Gran Comisión propone las actividades - tiene la facultad de sugerir el programa legislativo -; los instrumentos, mediante la Oficialía Mayor, para el trabajo de Comisiones, y auxilia a la Mesa Directiva de la Cámara en la conducción de las sesiones;

2. Funciones administrativas: la Gran Comisión da trámite a las actividades necesarias para el funcionamiento interno de la Cámara. Las actividades son sugerir nombramientos y remociones de los trabajadores de la Cámara; dirigir los servicios internos de la Cámara, y, por último, propone a los integrantes de las Comisiones, al Oficial Mayor y al Tesorero de la Cámara de Senadores

3. Funciones de control: la Gran Comisión está facultada para vigilar y revisar las actividades camerales de otros órganos, por ejemplo, fiscalizar los trabajos de la Oficialía Mayor, en general, los servicios internos de la Cámara (Pedroza de la Llave; pp. 161 y 162).

Ahora bien, el tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la actual Ley Orgánica del Congreso de la Unión, misma que da nacimiento a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, órgano de gobierno que se creó por la necesidad de conjugar la pluralidad política, que empezaba a existir en dicho Poder Legislativo.

Con base a lo anterior, el 28 de octubre de 1999 se reunieron los senadores coordinadores de los grupos parlamentarios de la LVII legislatura, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 81 y cuarto transitorio, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la constitución de la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Senadores, quedando constituida ésta, y como presidenta de la misma la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, por ser la coordinadora del Partido Revolucionario

Institucional siendo éste el grupo mayoritario de esa legislatura (Página web del Senado de la República).

Ahora bien actualmente, la Junta de Coordinación Política, es el órgano colegiado en el que participan los Coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios para la ordenación política de los trabajos camorales (Eraña Sánchez, p. 145). Su fundamento legal se encuentra en el artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

“Artículo 80.- La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

(...)”.

En ella están representados la pluralidad de la Cámara y se forma por los coordinadores de los grupos parlamentarios, más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno del grupo parlamentario que constituya la primera minoría.

La Junta de Coordinación Política promueve acuerdos para agilizar los trabajos legislativos; presenta, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas con punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que tengan una posición política de la Cámara, propone la integración de comisiones y de la Comisión Permanente; elabora la agenda de cada período legislativo.

Cuando ningún coordinador cuenta con la mayoría de votos, la presidencia se ejercerá de manera alternada por los coordinadores de los grupos parlamentarios que tengan al menos el 25% de senadores del total de la Cámara, iniciando con el grupo parlamentario con mayor número de Senadores.

De acuerdo al artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política tendrá las siguientes atribuciones:

“Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;

c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;

d) Proponer al Pleno la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer período de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;

e) Elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;

f) *Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y*

g) *Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.*

El orden anual para presidir la junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores. El Presidente de la junta de Coordinación Política nombrará un secretario técnico, quien tendrá a su cargo, elaborar actas y comunicar los acuerdos, a las instancias correspondientes de la Cámara (Galeana Patricia, p. 36).

La manera en que se decide sobre la conformación de la Junta de Coordinación Política, ya que los partidos políticos siempre buscarán la manipulación de la elección de la Mesa y de la Presidencia de la Cámara, y al no conformarse con ello, las legislaturas llevan su predominio a los reglamentos (Eraña Sánchez, p. 148).

3.3. Comisiones Legislativas.

La palabra comisión o comité se usan en forma indistinta y depende de la forma y al uso parlamentario que cada país le ha dado. *“Por comisión, se refiere a la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva” (Berlín, p. 171).*

El Senado cuenta para el cumplimiento de sus funciones con comisiones que trabajan en las materias de su competencia, éstas cuentan con un Presidente y dos Secretarios, dentro de la integración se incorporan a senadores de los distintos grupos parlamentarios, los que podrán pertenecer hasta a 5 de ellas. Encuentran su fundamento legal en el numeral 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 85.

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

(...)”

Las reuniones podrán ser públicas y las decisiones tomadas son aprobadas por la mayoría de votos de sus integrantes.

Las comisiones se constituyen durante el primer mes del ejercicio de la legislatura y los grupos parlamentarios tendrán derecho a solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes.

Las comisiones se integran a propuesta de la Junta de Coordinación Política, se componen hasta con quince senadores; las decisiones se toman por la mayoría de votos de sus integrantes.

Las comisiones se integran a propuesta de la Junta de Coordinación Política, se componen hasta con quince senadores; las decisiones se toman por la mayoría de votos de sus integrantes.

La Cámara de Senadores, cuando así se requiera, puede nombrar comisiones con carácter transitorio que conozcan exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o para desempeñar un cargo específico, según lo establece el numeral 87 de la citada Ley Orgánica:

“Artículo 87.-

1. Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la

materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico”.

3.3.1. Tipos de Comisiones.

Eraña Sánchez (pp. 153 y 154) señala los siguientes tipos de comisiones:

“a) Comisiones Ordinarias o Permanentes.- Son aquellas que mantienen una vigencia correlativa a la legislatura, poseen capacidad de dictamen y su carácter es primordialmente legislativo, por ejemplo: Asuntos Indígenas, Gobernación, Puntos Constitucionales, etc.

b) Comisiones Especiales.- Estas se constituyen para el estudio y seguimiento de objetivos específicos; su duración es transitoria y no están previstas en la ley sino en un acuerdo parlamentario.

c) Comisiones de Investigación.- Tienen su fundamento en el artículo 93 Constitucional el cual establece lo siguiente:

(...)”

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

d) Comisiones Bicamerales.- Están constituidas por diputados y senadores, que tienen confiado el seguimiento de asuntos determinados como la Comisión

bicameral del Canal del Congreso, la de la Biblioteca del Congreso o la de Seguridad Nacional”

Quienes permanezcan en el cargo de presidente o vice-presidentes de la Cámara de Senadores no podrán integrarse a ninguna comisión.

Para Eraña Sánchez, (p. 155) “...*las Comisiones son típicos órganos de estudio, también poseen una clara vocación decisoria que se equipara, en diversos aspectos, a la del Pleno*” y continúa señalando:

(...) pueda valorarse en positivo que en las Comisiones de ambas cámaras mantienen ciertos límites al poder de los Grupos parlamentarios, como el hecho de que no se admita el voto ponderado como método decisivo en su seno; por ello es que el voto de los legisladores sigue siendo personal e intransferible dentro de las comisiones, a diferencia de otros sistemas parlamentarios grupocratizados.

Podemos concluir que las comisiones parlamentarias son parte importante de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo, ya que, es en ellas en donde se analiza más profundamente sobre los temas que se les encomienda; sin este trabajo no se contaría con orden alguno para sus deliberaciones.

3.4. Los Grupos Parlamentarios: Su Origen y Legitimación en el Parlamento mexicano.

El Diccionario Universal de términos Parlamentarios define a los grupos parlamentarios como:

1. El término grupo, de acuerdo con la Real Academia Española, proviene del latín grupo, que significa pluralidad de seres o cosas que forman un conjunto, material o mentalmente considerado. Asimismo, este vocablo, desde el punto de vista material, hace referencia también al conjunto de elementos que se relacionan entre sí conforme a determinadas características. Mientras que la palabra parlamentario significa perteneciente o relativo al

parlamento, así como el individuo de un parlamento pero, para el desarrollo de esta voz parlamentaria, entenderemos que puede tratarse también del individuo de un Congreso o de una Asamblea, dependiendo del sistema de gobierno que se trate. Con lo cual, unidos estos dos términos, el grupo parlamentario se refiere al conjunto de individuos de la institución representativa (parlamento, Congreso o Asamblea) de un determinado país que se relacionan entre sí conforme a determinadas características (p. 333).

3.4.1. Antecedentes.

En el Parlamento mexicano, en los últimos años, los grupos parlamentarios han jugado y seguirán jugando un papel muy importante en las decisiones trascendentes del país; esto, a pesar de que hoy existe la posibilidad de que los ciudadanos de forma independiente puedan obtener algún o algunos espacios dentro de alguna de las cámaras o en el caso particular de los estados en las cámaras locales; y es que, a pesar de los equilibrios que se han logrado en el congreso mexicano, ésta forma de organización de las fuerzas políticas, es relativamente nueva para el derecho parlamentario mexicano, la forma en que se regula el ejercicio de las fuerzas políticas, por la dinámica en la conformación de los grupos de trabajo, en los órganos de gobierno que impulsan y controlan la vida de las cámaras; sin embargo esta figura jurídica representativa que tienen los legisladores en el congreso mexicano, no ha sido del todo suficiente para que los legisladores en base a su investidura y funciones constitucionales, se acostumbren o acepten del todo las reglas y los controles que impone el pertenecer a un grupo parlamentario, incluso aquellos legisladores independientes o sin partido cuya fuerza política no influye más allá de adoptar o expresar de forma marginal su voluntad a través de su voto sin mucho acceso a derechos y privilegios que los grupos parlamentarios tienen reconocidos dentro de las Cámaras.

Para entender un poco más de como el Derecho Parlamentario fue adoptando esta forma de organización al interior de sus congresos y de cómo ha ido evolucionando en los diferentes parlamentos del mundo hasta establecerse en definitiva en el derecho parlamentario mexicano.

La LX Legislatura de la Cámara de Diputados, en una de sus publicaciones realizadas por COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, denominada "ORGANIZACIÓN INTERNA DEL CONGRESO" (serie roja), nos habla del origen de los grupos parlamentarios específicamente en el artículo de Angélica Hernández Reyes, por lo que trataré de mencionar a grandes rasgos los antecedentes más conocidos, que aun cuando la autora reconoce que no se tienen los datos muy certeros, sí se pueden mencionar tres momentos históricos en donde se les da vida a los grupos parlamentarios como forma de organización y equilibrio del poder legislativo.

En un primer momento se puede decir que en siglo XII en Gran Bretaña se establece como *Parliamentary Party*, predecesor del *Party Organisation* (partido político) pero no fue sino hasta el año de 1789, se da la organización por grupos ideológicos, es aquí cuando menos en la práctica parlamentaria se establecen los grupos parlamentarios.

En un segundo momento la autora nos manifiesta la creación de los grupos parlamentarios en el siglo XIX en algunos Parlamentos Europeos, en Alemania en la Asamblea Nacional de Fráncfort, emergen grupos de diputados con ideas comunes denominados *Fraktionen* y en España se considera que desde las cortes de Cádiz existían grupos que tenían ideas comunes y que actuaban en grupos en la cámara de diputados, grupos que fueron reconocidos jurídicamente hasta la Segunda República.

Sin embargo, en el siglo XX, de acuerdo con la autora, cuando surgen en Inglaterra los grupos parlamentarios, cuando se establece el Partido

Parlamentario Laborista que si bien no estaba regulado, sí definía la política al interior del parlamento; por otro lado en el parlamento Francés en base a reglamentos internos durante la segunda y tercera república es cuando se le da vida a los Grupos Parlamentarios; finalmente en Italia una vez que se crea el sistema de representación proporcional se da vida legalmente a la representación de los grupos parlamentarios. (pp.14 y 15).

El origen en el Derecho Parlamentario Mexicano, es relativamente reciente, su antecedente nos lleva a la Reforma Constitucional de 1977 en su artículo 70 estipula que la ley reglamentaria deberá de determinar de qué forma se agruparán los diputados, según su afiliación de partido, con el fin de garantizar la representación y la expresión de las ideas representadas en el congreso.

Dos años después en año de 1979, en la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 38, regula a los grupos parlamentarios que establece la constitución del 77 y establece que son aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido como forma de participar en la cámara, además de establecer como mínimo 5 diputados, para poder formar un grupo parlamentario, lo que les permitía tener interlocución y participación a través de sus líderes con los órganos de gobierno de la cámara (p. 16).

Después de la primera Ley Orgánica que estipula la conformación de los grupos parlamentarios, con el paso del tiempo se actualiza la legislación en la medida que la pluralidad es cada vez más dinámica dentro de las Cámaras, incluso en la reforma de 1994 se establece como mínimo 5 diputados para conformar un grupo parlamentario y tres senadores en lo que concierne a la cámara alta para conformar un grupo parlamentario, estableciendo incluso la denominación de legisladores sin partido a aquellos que no pudiesen formar un grupo parlamentario o que en el transcurso del ejercicio de la legislatura se separara de su grupo parlamentario.

3.4.2. Organización de los Grupos Parlamentarios.

La Ley Orgánica del Congreso General define a los grupos parlamentarios de la siguiente manera:

Artículo 71.- Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Los senadores pertenecientes a un mismo partido político, para el mejor cumplimiento de sus tareas, se organizan en grupos parlamentarios, en ellos se formulan los criterios para orientar y facilitar la participación de sus integrantes en el proceso legislativo, se forma con un mínimo de cinco senadores.

“Artículo 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

2. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;

b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y

c) Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.”

Al interior se nombra un coordinador y otros cargos directivos para su representación, el coordinador participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

3.4.3. La Importancia de los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República.

La importancia de los grupos parlamentarios en el desarrollo del proceso legislativo se advierte en el Reglamento del Senado de la República, que menciona lo siguiente:

“Artículo 25

1. Los grupos parlamentarios se constituyen, organizan, adoptan estatutos, acreditan requisitos, cumplen obligaciones y ejercen derechos y prerrogativas, en términos de lo establecido en el Capítulo Tercero del Título Tercero de la Ley.

2. Los grupos parlamentarios son autónomos en su organización y funcionamiento internos, conforme a lo dispuesto en este Reglamento y en sus respectivos estatutos. Las controversias al interior de los mismos se solucionan con apego a las disposiciones estatutarias relativas; en su caso, los órganos directivos del Senado están a lo resuelto.

3. Como forma de organización de los senadores, los grupos parlamentarios concurren al funcionamiento de la Junta, del Pleno y de las comisiones y los comités; coadyuvan al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, y las demás actividades específicas del Senado, así como a la

salvaguarda de la disciplina parlamentaria, de acuerdo a las disposiciones legales y de este Reglamento”.

Chávez Hernández (pp. 133 y 134), señala que *“Los grupos parlamentarios constituyen agrupaciones importantes para la organización y funcionamiento del Parlamento, a través de ellos se acuerdan las decisiones principales de la cámara, se integran las comisiones legislativas y se organizan la discusión de los asuntos”.*

Ramírez Millán (p. 279), haciendo alusión a Diego Valadez, refiere que *“La importancia de los grupos parlamentarios es tal, que aun cuando sus planteamientos no se traduzcan necesariamente en decisiones de las cámaras, de cualquier manera se entiende que están desplegando acciones de control (...)”.*

Garita Alonso (p. 48), refiriendo a Mora-Donato, menciona que *“La diferencia e importancia en los actuales grupos parlamentarios radica sin duda en la heterogeneidad de sus miembros con la cada vez mayor participación de partidos políticos, permite agrupar las tendencias políticas de sus partidos”.*

Ahora bien, el Reglamento del Senado de la República, menciona los elementos mínimos que deben contener los estatutos de los grupos parlamentarios, mismo que a continuación se transcribe:

“Artículo 31

1. Los estatutos de los grupos parlamentarios deben contener, cuando menos, lo siguiente:

I. La denominación, la cual se corresponde con la de cada uno de los partidos políticos en los que militan los senadores;

II. Los derechos y las obligaciones de los integrantes;

III. Los requisitos para la incorporación de nuevos integrantes;

IV. La estructura orgánica y las reglas de funcionamiento;

V. Las formas y los mecanismos para el nombramiento del coordinador y los demás titulares o directivos;

VI. Las facultades y duración en el cargo del coordinador y demás integrantes del órgano directivo;

VII. El régimen disciplinario interno;

VIII. Las reglas para la eficiente, eficaz y honesta administración de los recursos de que disponen, así como para la vigilancia de los mismos;

IX. La organización y funcionamiento de sus servicios técnicos de apoyo parlamentario y administrativo; y

X. El procedimiento para la reforma estatutaria”.

Respecto a los estatutos que los grupos parlamentarios deben elaborar Ramírez Millán (p. 284), haciendo referencia a Tosi dice que “(...) son disposiciones que se ocupan del procedimiento de constitución del grupo, su inserción en la vida parlamentaria, las convocatorias a su constitución formal, etcétera, con los que el grupo tiene un carácter de disciplinado y por lo cual el reforzamiento de los grupos está en la elaboración de reglamentos en los que, sin que implique una sujeción al grupo, haya un predominio democrático sobre el elemento liberal”; así también, Garita Alonso (pp. 48 y 49), refiere que “La organización y la actividad de los grupos parlamentarios se dan a través de normas específicas emitidas por los propios grupos y por los estatutos de partido. Estos reglamentos se ocupan del procedimiento de constitución del grupo, su inserción en la vida parlamentaria y

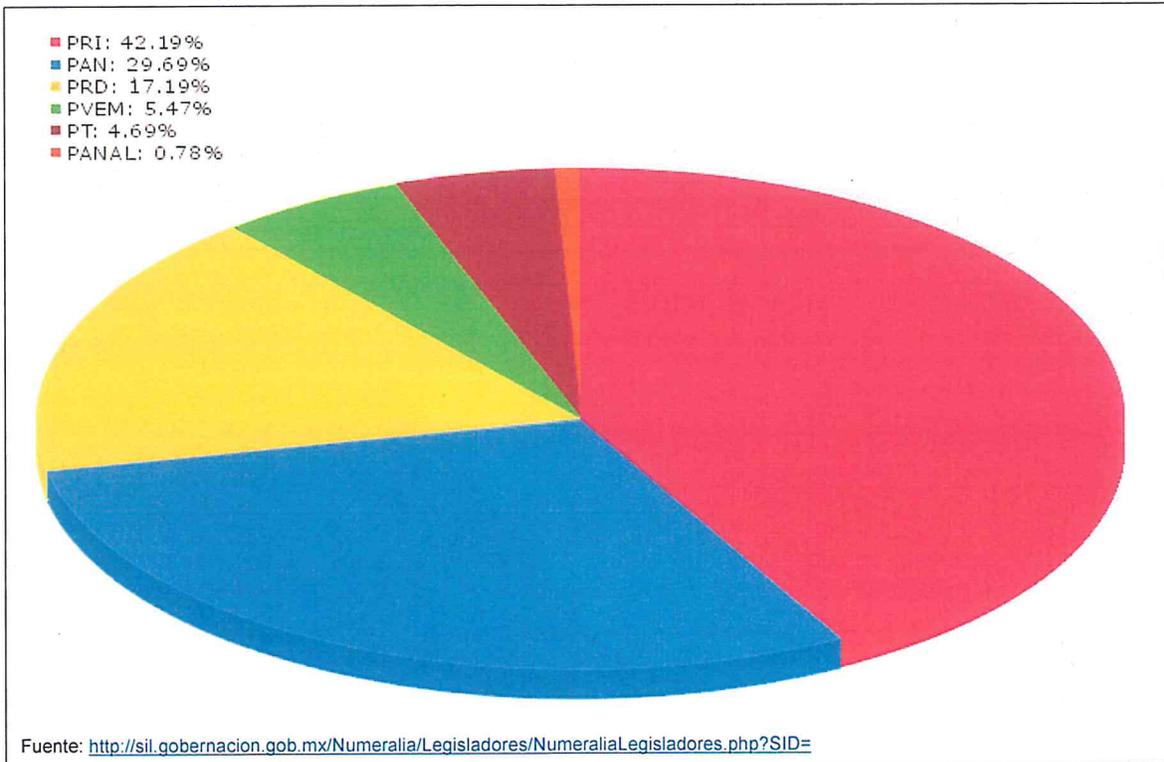
las convocatorias a su constitución formal. La elaboración de este tipo de normas internas da a los grupos un carácter disciplinado y de cohesión interna”.

Lo anterior tiene relevancia ya que las fracciones V y VI del Reglamento del Senado de la República, hacen referencia a los mecanismos de nombramiento, facultades y duración del coordinador del grupo parlamentario, ya que “(...) es su representante para todos los efectos y con ello se ocupa de promover los entendimientos que sirvan para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y ejerce las prerrogativas y derechos que la Ley otorga a los grupos parlamentarios” (Garita Alonso; p. 49).

Ahora bien en términos del artículo 76 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los grupos parlamentarios alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política, sin embargo, en lo que corresponde a las LXII y LXIII, legislaturas, algunos de los actuales senadores han cambiado de grupo parlamentario o no pertenecen a ninguno, modificándose la configuración de las fuerzas políticas representadas en las legislaturas.

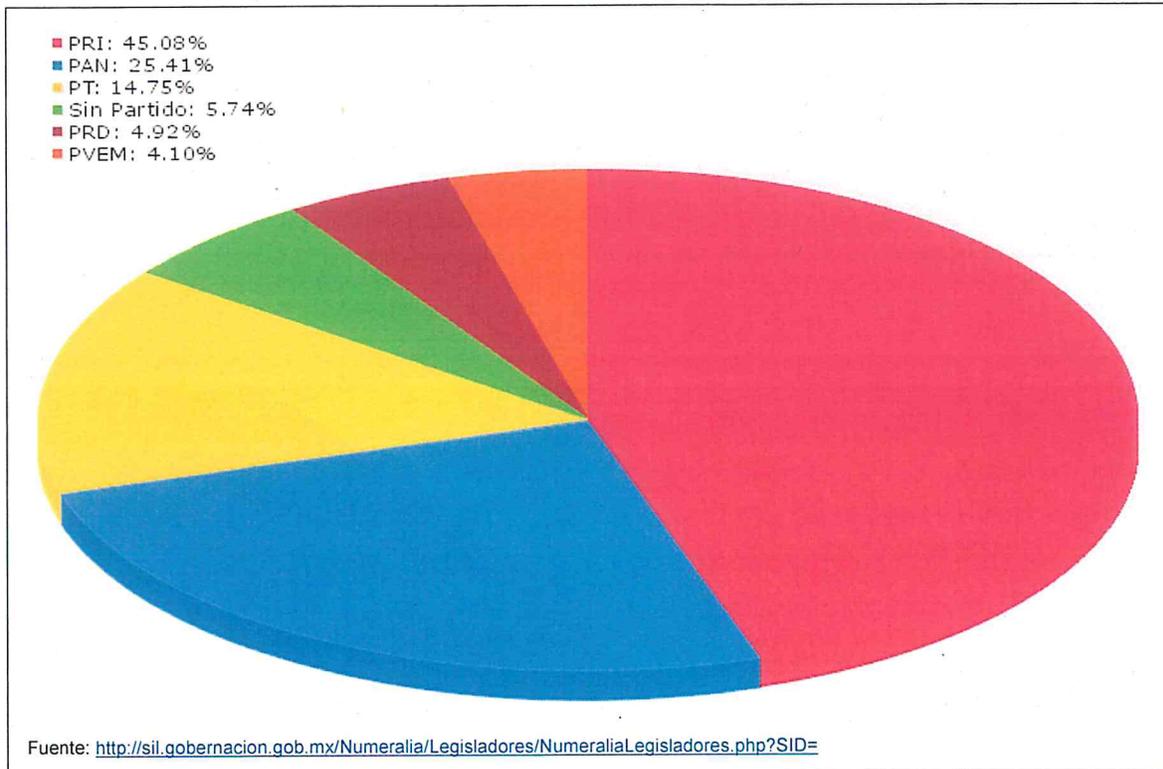
Al inicio de la LXII Legislatura los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, se configuraban como se expone a continuación:

LXII Legislatura del Senado de la República		
Partido Revolucionario Institucional: 54	Partido del Trabajo: 6	Partido Verde Ecologista de México: 7
Partido Acción Nacional: 38	Partido de la Revolución Democrática: 22	Partido Alianza: Nuevo 1



En la actual LXIII Legislatura del Senado, los grupos parlamentarios están conformados de la forma siguiente:

LXIII Legislatura del Senado de la República		
Partido Revolucionario Institucional: 55	Partido del Trabajo: 18	Partido Verde Ecologista de México: 5
Partido Acción Nacional: 31	Partido de la Revolución Democrática: 6	Sin grupo parlamentario: 7
Escaños vacíos		
Partido Acción Nacional: 3	Partido del Trabajo: 1	Sin grupo Parlamentario: 2



De los datos referidos se desprende, que si el marco jurídico del Senado de la República, contemplara a los senadores sin grupo como fracción parlamentaria, esta sería actualmente la cuarta fuerza política en dicho Poder Legislativo, lo que cobraría relevancia al interior de la Junta de Coordinación Política, ya que en términos de los numerales 1 y 2 del artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son los coordinadores de los grupos parlamentarios los que conforman el órgano de gobierno de mérito, adoptando sus decisiones por voto ponderado, es decir, conforme al número de senadores con que cuenta cada uno de los respectivos grupos respecto del total de la Cámara de Senadores.

Lo anterior se ejemplifica de la manera siguiente: conforme a las alianzas de hecho que han tenido los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, se advierte que al principio de la LXII Legislatura el Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, sumando ambas fracciones contaban con un porcentaje de 47.99, mientras que el resto de los partidos

políticos tenían el 52.35 por ciento de los senadores; situación que ha cambiado, toda vez que en la LXIII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, suman el 49.18 por ciento, mientras que los demás partidos políticos tiene el 45.08 por ciento; ahora bien, si los 7 senadores que se encuentran sin grupo parlamentario, tuvieran representación en la Junta de Coordinación Política, sumarían con el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo el 50.81 por ciento del voto ponderado, inclinando la balanza en las decisiones que se tomen al seno del citado órgano de gobierno.

Por lo que se colige, que el actual contexto legal de la Cámara de Senadores, vulnera el actuar del senador sin grupo y lo hará con los senadores que obtengan un escaño por la vía independiente, ya que no podrán tener participación en la Junta de Coordinación Política, que como se ha señalado a lo largo del presente trabajo impulsa mediante consensos los acuerdos que permitan el cumplimiento de sus facultades; por lo que sin duda alguna dicho órgano de gobierno deberá tener una composición abierta que esté acorde a las reformas constitucionales en materia de los legisladores independientes y de la transparencia.

Lo anterior conlleva a que también puedan cambiar los acuerdos y prioridades de la agenda legislativa, ya que como se ha señalado los grupos parlamentarios tienen injerencia en todas las actividades de la Cámara de Senadores y tienen derecho a que la Mesa Directiva les distribuya recursos y locales adecuados para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes; que sus integrantes queden ubicados en un área regular y continua dentro del salón de sesiones; para ello pueden formular a la Mesa Directiva propuestas de ubicación; que su coordinador integre la Junta de Coordinación Política; que sus respectivos integrantes formen parte de las comisiones con base en un criterio de proporcionalidad; que se modifique la integración de las comisiones a partir de los cambios que le soliciten a la Junta de Coordinación Política; que cuenten, en su caso, con un representante en los órganos de naturaleza bicameral que dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; solicitar al

Canal de Televisión del Congreso copia de las video grabaciones transmitidas; a formar parte, en su caso, del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la ley en la materia; y a contar con sitios dentro de la página electrónica en internet del Senado, con el fin de difundir la información a que obliga la Ley de Transparencia y los acuerdos vinculados.

En cuanto al desarrollo de las sesiones, los grupos parlamentarios tienen derecho a fijar su posición hasta por diez minutos; proponer temas para debate en la agenda política; acordar con el Presidente de la Mesa, la lista de oradores en el debate; participar en la discusión de los puntos sujetos a consideración de la asamblea; y presentar proposiciones con punto de acuerdo a fin de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto. Para la preparación de los acuerdos que proponen solución a los asuntos pendientes, los grupos parlamentarios tienen el derecho de pronunciarse sobre el listado de iniciativas presentadas por sus integrantes, a fin de mantener vigentes aquéllas que son de su interés; los asuntos no seleccionados por los grupos ni por las juntas directivas de comisiones son materia de un acuerdo que la Mesa somete al Pleno para concluir los trámites legislativos, descargar los turnos correspondientes y enviar los expedientes al archivo histórico para su resguardo (p. 50 Garita Alonso).

Por lo que queda de manifiesto la importancia que tienen los grupos parlamentarios al interior del Senado de la República como lo indica Ramírez Millán (p. 285), *“Es coincidente la doctrina al considerar que los grupos parlamentarios son un motor indispensable de las actividades de las cámaras, toda vez que intervienen en su organización interna, en particular, al interior de las comisiones permanentes y especiales, en las de investigación así como en la programación de los trabajos”.*

3.5 La Organización Interna de algunos Parlamentos en América Latina.

Con el ánimo de analizar si existe alguna similitud en la forma de organización interna en algunos países en lo que respecta a sus parlamentos veremos sólo algunos ejemplos:

Colombia: Cuenta con un Parlamento bicameral, formado por un Senado y una Cámara de Representantes que son renovados cada cuatro años. Hasta la Constitución de 1991, tenía miembros titulares y suplentes.

El Senado de dicho país cuenta con una Mesa Directiva que se compone de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del veinte de julio. Las Minorías tienen participación en las Primeras Vicepresidencias de la Mesa Directiva de Senado, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías (Pagina web del Congreso de la República de Colombia <http://www.senado.gov.co/>).

Guatemala: Tiene un poder legislativo unicameral conformado por 158 diputados electos democráticamente, de manera directa, para un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

De conformidad al artículo 9 del Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece la conformación de la Junta Directiva del Congreso de la República, que es la encargada de dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del mismo organismo, y de conocer la situación financiera y administrativa del Organismo Legislativo, además es elegida por el mismo Congreso de la República para el período de un año, ésta se conforma por nueve cargos principales:

a) Un Presidente, quien es el Presidente del Congreso de la República y su Junta Directiva;

b) Tres Vicepresidentes, quienes son Vicepresidentes del Congreso de la República de Guatemala y su Junta Directiva;

c) Cinco Secretarios, quienes son Secretarios del Congreso de la República de Guatemala y su Junta Directiva.

El Pleno del Congreso de la República de Guatemala, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

La Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, es la encargada de dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias y de conocer la situación financiera y administrativa del Organismo Legislativo.

Ahora bien existe la Junta de Bloques Legislativos, que se constituye por uno o más diputados que sean miembros de un partido político que haya alcanzado representación legislativa en las elecciones correspondientes.

Está presidida por el Presidente del Congreso de la República, se integra con la totalidad de los Jefes y Subjefes de bloques legislativos con representación en el Congreso de la República (Pagina web del Congreso de la República de Guatemala <https://www.congreso.gob.gt/> y la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala artículos, 46, 47 y 48).

Argentina: Tiene un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Senadores está compuesta por 72 senadores, a razón de tres por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires.

La Cámara de Diputados, por su parte, está compuesta por 257 diputados elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

Dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas.

El presidente de la Cámara y los presidentes de los bloques parlamentarios bajo la presidencia del primero forman el plenario de labor parlamentaria. El plenario se reunirá al menos una vez por semana durante los períodos de sesiones y fuera de ellos cuando lo solicite cualquiera de sus miembros.

Las funciones del plenario son:

- a) Preparar planes de labor parlamentaria;
- b) Proyectar el orden del día;
- c) Informarse del estado de los asuntos en las comisiones;
- d) Promover medidas prácticas para la agilización de los debates y proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo.

La Cámara tiene 27 comisiones permanentes integradas por 17 miembros cada una, con excepción de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto y de Minería, Energía y Combustibles, que estarán integradas por 19 miembros, y la Banca de la Mujer, que estará integrada por todas las senadoras de la Nación (Pagina web del Congreso de la Nación de Argentina <http://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php>).

Como podemos observar de los tres países anteriormente señalados Guatemala y Argentina hablan de Bloques Parlamentarios y de Junta Directiva, sin embargo sólo el primero tiene Junta Directiva del Parlamento y además una Junta Directiva de los Bloques Parlamentarios. En el caso de Argentina habla sólo del Presidente y de la plenaria que son los presidentes o líderes de los bloques parlamentarios y ambas tienen algo en común que los órganos de gobierno están liderados por el Presidente de la Mesa Directiva, caso distinto el de México que tanto el Senado y Cámara ambos órganos tienen funciones distintas y cada una tiene su Presidente; por lo que aun cuando hay alguna similitud con Argentina y Guatemala en el caso de Bloques o Grupos parlamentarios es claro que, de facto, la Junta de Coordinación Política en Mexicano tiene mayor margen de gobierno y de manejo del Senado de la República.

Capítulo IV

Acuerdos y Prácticas Parlamentarias, su repercusión en la vida legislativa del Senado de la República

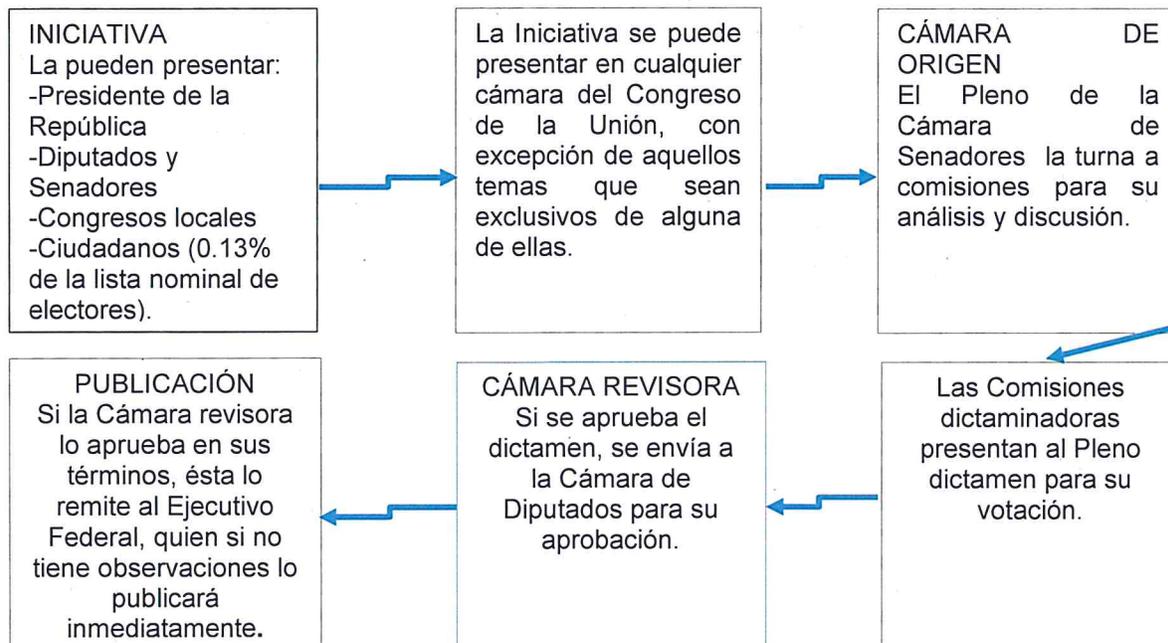
Para la materialización de las diversas funciones que tiene encomendadas el Senado de la República, éste implementa acuerdos conforme a las prácticas parlamentarias, con el objetivo de unificar criterios que tienen como propósito subsanar o detallar las normas establecidas en el marco jurídico de dicho Órgano Legislativo, esclareciendo un supuesto normativo determinado.

En el presente capítulo se ejemplificarán diversos acuerdos emitidos por la Junta de Coordinación Política que han repercutido en el funcionamiento de la Cámara de Senadores.

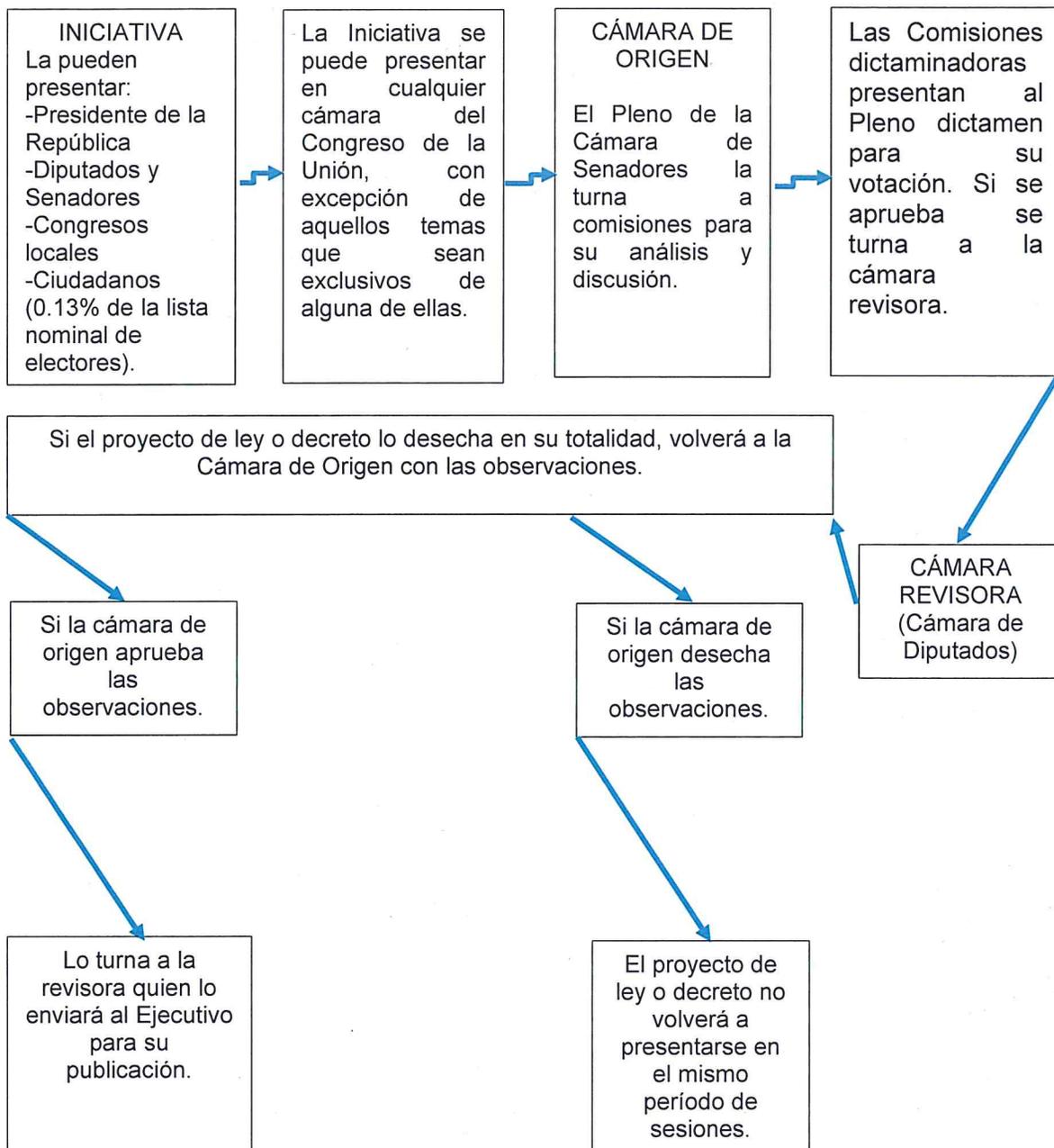
Ahora bien, antes de pasar de lleno al análisis de los acuerdos parlamentarios, de manera esquemática se mencionará el proceso legislativo.

4.1. Proceso legislativo.

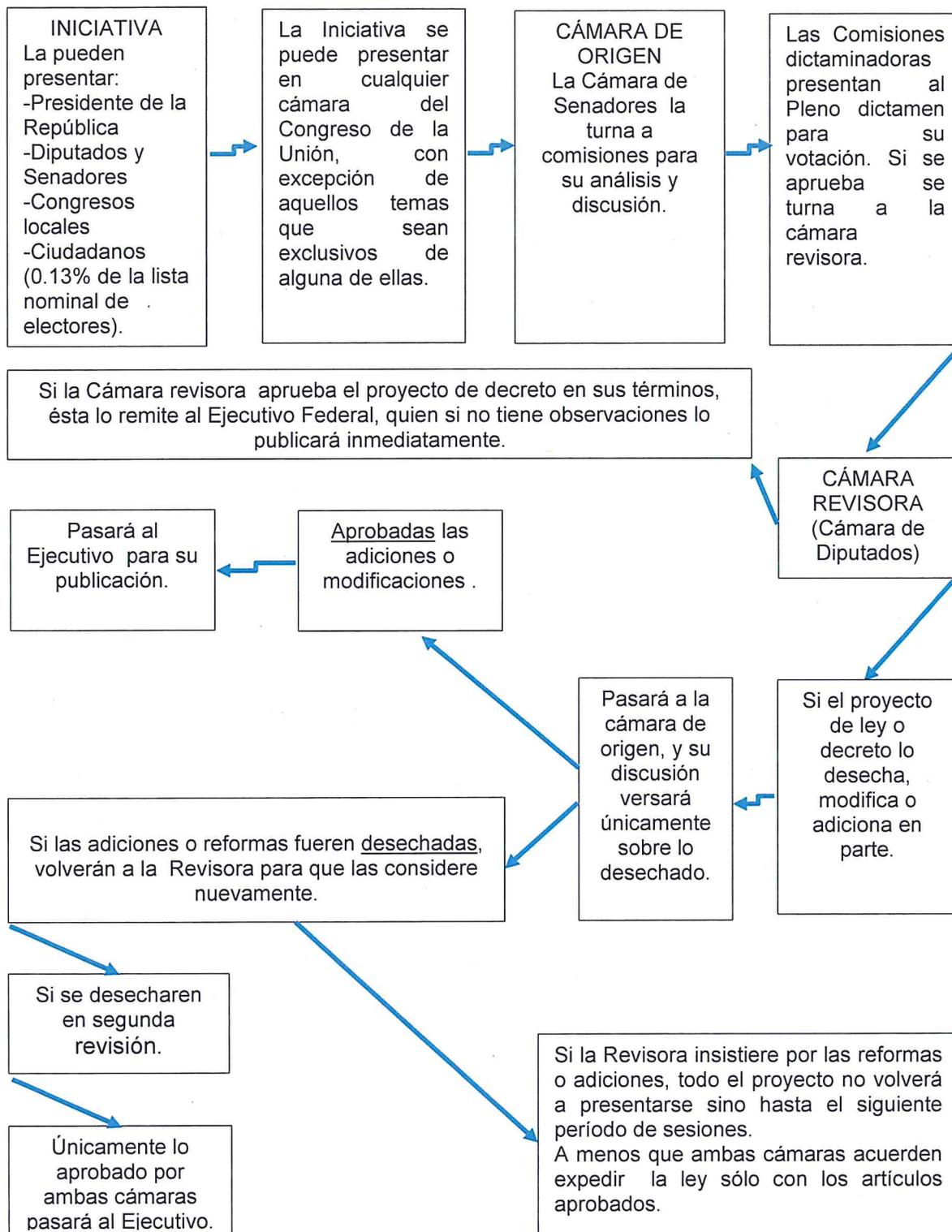
Escenario todo aprobado.



Escenario con observaciones en su totalidad al proyecto de ley o decreto.



Escenario con observaciones en parte, modificado o adicionado el proyecto de ley o decreto).



4.2. Designación de los Magistrados de los Órganos Electorales.

El proceso de elección de los Magistrados de los Órganos Electorales Locales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra previsto en los artículos 106 y 108 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

“Artículo 106.

(...)

2. Los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

(...)

Artículo 108.

1. Para la elección de los magistrados electorales que integren los organismos jurisdiccionales locales, se observará lo siguiente:

a) La Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo, y

b) El Reglamento del Senado de la República definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria respectiva”.

Al respecto, es importante mencionar que el Reglamento del Senado de la República, no define un procedimiento específico para dichos nombramientos, es aquí donde tiene cabida la llamada *“practica parlamentaria”*, que como ya se ha

señalado a lo largo de la presente investigación es la repetición de determinados comportamientos o actividades realizadas por el parlamento que complementan o pueden desnaturalizar disposiciones jurídicas; que han adquirido tal importancia dentro del Congreso de la Unión, que es considerada como fuente de Derecho Parlamentario.

4.2.1. Convocatoria emitida por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores el Cinco de Octubre de Dos Mil Diecisiete, para ocupar el cargo de Magistrado Electoral Local. Caso Práctico.

El cinco de octubre de dos mil diecisiete, la Junta de Coordinación Política de la Cámara Senadores, emitió la convocatoria pública para ocupar el cargo de magistrado electoral local, en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán; así como en la Ciudad de México.

En las bases de dicha convocatoria, se asentó que la Comisión de Justicia sería la encargada de acordar la metodología para la evaluación de los candidatos y que ésta remitiría a la Junta de Coordinación Política, mediante dictamen el listado de los que cumplieran con los requisitos para ocupar el cargo.

Asimismo, se estableció que una vez recibida la lista de los candidatos, la Junta de Coordinación Política, mediante acuerdo propondría al Pleno de la Cámara de Senadores, los que a su consideración reunieran las condiciones de elegibilidad para cubrir las vacantes.

Ahora bien, el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, emitió el dictamen sobre la elegibilidad de los candidatos, concluyendo que 268, cumplieron con los requisitos establecidos.

Con fecha siete y catorce de diciembre de dos mil diecisiete, la Junta de Coordinación Política, emitió acuerdo presentándolo al Pleno por medio de la Mesa Directiva, en el que propuso los nombres específicos de los 17 aspirantes que ocuparían las vacantes en los términos siguientes:

“XXIII. Que este órgano de gobierno, valora la preparación académica y experiencia profesional de todos los candidatos registrados y que cumplieron con los requisitos constitucionales y legales plasmados en la convocatoria para ocupar el cargo. En este sentido, de acuerdo al análisis objetivo y subjetivo de los perfiles y trayectorias que realiza este órgano colegiado, los candidatos que se presentan lograron un consenso mayor y suficiente para ser propuestos por la Junta de Coordinación Política al Pleno del Senado de la República”.

Al respecto, las 17 personas propuestas para ocupar los cargos de magistrados electorales locales obtuvieron los votos necesarios por el Pleno de la Cámara de Senadores.

Por lo que en este caso en particular se deben realizar las consideraciones siguientes:

1.- La Comisión de Justicia tiene carácter de ordinaria, por lo que dentro de sus atribuciones están las de presentar, para su aprobación, el proyecto de Programa de Trabajo Anual; elaborar el proyecto de calendario anual de reuniones ordinarias de la comisión; así como dictaminar sobre la materia de su competencia (artículos 85 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 117 y 129 del Reglamento del Senado de la República).

Los dictámenes emitidos son de suma importancia ya que “(...) son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente” (Garita Alonso, p. 236).

2.- Toda vez que el marco jurídico del Senado de la República, no contempla que la Junta de Coordinación Política, pueda emitir dictámenes, dicho Órgano de Gobierno estableció mediante acuerdo que sería la Comisión de Justicia la que emitiría el dictamen de los candidatos que cumplieran con los requisitos de la convocatoria, vulnerando la actividad propia de dicha comisión al imponerle actividades que no estaban contempladas en su plan de trabajo, ni en su calendario anual de reuniones ordinarias.

3.- En el dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Senado, se advierte, que por cada Estado hubo más de un candidato que participó para el cargo de Magistrado Electoral Local, que cumplieron con los requisitos legales de elegibilidad y los establecidos por la Junta de Coordinación Política, sin embargo, se desprende de los acuerdos del citado Órgano de Gobierno del siete y catorce de diciembre de dos mil diecisiete, que por medio de la Mesa Directiva propusieron al Pleno los nombres específicos de quienes ocuparían los puestos vacantes, mismos que fueron aprobados en las fecha de mérito, respectivamente, dejando al Pleno sólo como validador de dichos acuerdos.

Ahora bien, del acuerdo analizado en el presente apartado se colige que la Junta de Coordinación Política propuso los nombres de quienes debieran ocupar los cargos de magistrado electoral local, basando su decisión en el “*consenso*” alcanzado por las fuerzas políticas representadas en dicho Órgano de Gobierno, en “*entendimientos*” y “*convergencias*” en términos del artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disposición que otorga un margen amplio para que los legisladores puedan actuar, sin embargo, en éste caso en particular esa amplitud legal permitió a éstos que tomaran decisiones políticas, es decir, en los nombramientos se dejó de lado las capacidades técnicas y profesionales de los candidatos, privilegiando los intereses partidistas, situación que puede repercutir negativamente en la instituciones mexicanas al tener a personas que por inexperiencia o falta de capacidad no cumplan a cabalidad las atribuciones que los cargos le confieran.

Ésta regla durante la anterior y la presente legislatura del Senado, se instituyó de manera reiterada, lo que podemos comprobar con los ejemplos que se presentan en los párrafos siguientes.

4.2.2. Designación de los Comisionados del Organismo Constitucional Autónomo Garante del Cumplimiento del Derecho de Acceso a la información Pública y a la Protección de Datos Personales. Caso Práctico.

Cuando la legislación de la materia no establece la forma en cómo el Senado de la República debe realizar el nombramiento. La práctica parlamentaria es la que ha imperado en los procesos para nombramientos, tal como lo señala Garita Alonso (p. 59).

Es por ello que la Junta de Coordinación Política valora la preparación académica y experiencia profesional de todos los candidatos, de acuerdo al análisis objetivo y subjetivo de los perfiles y trayectorias que realiza el órgano colegiado.

Que en estos casos el Senado de la República ha enfatizado que la facultad constitucional que le es conferida para nombrar o ratificar funcionarios públicos no es meramente un mandato de revisión de cumplimiento de requisitos legales. En cambio, se trata de la facultad de naturaleza política que busca garantizar que, quienes resulten electos después de estos procesos parlamentarios, satisfagan las exigencias éticas y profesionales establecidas por todos los grupos políticos. De ahí que, el elemento de motivación legal más contundente que pueda constituirse en el Senado de la República se materializa mediante la propia votación de las propuestas.

Para el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la fracción VIII, apartado A del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que este instituto se integra por siete comisionados, el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado.

El artículo 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala que el Senado de la República deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección. Ejemplo de cómo se ha realizado el nombramiento de Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI):

Consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública).	Proceso de elección del año 2014 (Primera Integración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; INAI).	Proceso de elección del año 2018 (Sustitución de dos Consejeros del INAI).
<ul style="list-style-type: none"> • El nombramiento lo realizaba el Ejecutivo Federal • El Senado podía objetar o no el nombramiento <p>PROCEDIMIENTO</p> <p>I. Se recibe la comunicación del Ejecutivo.</p> <p>II. La comunicación se turna a la Junta de Coordinación Política.</p> <p>III. La Junta revisa que las personas propuestas al cargo cumplan con los requisitos legales.</p> <p>IV. La Junta analiza y revisa los perfiles propuestos.</p> <p>V. La Junta remite a los coordinadores de los grupos parlamentarios las propuestas a fin de que emitan, en su caso, las objeciones correspondientes.</p> <p>VI. La Junta analiza la designación hecha del Ejecutivo, y elabora el acuerdo que contenga la objeción al nombramiento de referencia.</p>	<p>I. La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) emitió acuerdo relativo al procedimiento y para que las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, Segunda emitan CONVOCATORIA a ciudadanos y a Organizaciones de la Sociedad Civil.</p> <p>II. Las propuestas de candidatos al cargo fueron recibidas en la JUCOPO.</p> <p>III. Los expedientes de los aspirantes fueron revisados y analizados en la JUCOPO, quien las remitió a la Mesa Directiva.</p> <p>IV. La Mesa Directiva las turnó a las comisiones dictaminadoras a efecto de que presenten el dictamen correspondiente al Pleno del Senado, para su consideración.</p> <p>V. Las comisiones acordaron el formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos.</p> <p>VI. Después de evaluar a los candidatos (mediante comparencias), las comisiones presentaron al Pleno del Senado el dictamen de idoneidad.</p> <p>VII. El dictamen fue leído en el Pleno del Senado, y se discutió y aprobaron los nombramientos respectivos.</p>	<p>I. La Junta de Coordinación Política emitió Convocatoria a las universidades públicas y privadas, institutos de investigación, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, demás organismos; así como ciudadanas y ciudadanos interesados, para que presenten sus propuestas, y establece el procedimiento.</p> <p>II. Las propuestas de candidatos al cargo fueron recibidas en la JUCOPO.</p> <p>III. La JUCOPO revisó y analizó los expedientes de los aspirantes los cuales fueron remitidos a las Comisiones de anticorrupción y participación Ciudadana; y de justicia.</p> <p>IV. Las comisiones emitieron Acuerdo relativo al formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos.</p> <p>V. Después de evaluar a los candidatos (mediante comparencias, con preguntas de la sociedad civil), las comisiones presentaron a la JUCOPO el dictamen de idoneidad.</p> <p>VI. La JUCOPO presentó al Pleno del Senado, el acuerdo correspondiente, éste fue discutido y aprobado en sus términos.</p>

En síntesis, de los acuerdos analizados respecto a la designación de los cargos de magistrado electoral y a los comisionados del organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, se advierte que las Comisiones fueron simples revisoras de requisitos legales de los aspirantes; asimismo, que se privilegió el “consenso” como argumento “técnico” de negociación en la Junta de Coordinación Política, sin que esta haya ponderado el perfil profesional y la experiencia laboral de cada uno de los candidatos.

En este sentido, privilegiar el “consenso” sobre la experiencia de los ciudadanos que aspiran a ocupar algún cargo público, puede repercutir negativamente en la tareas asignadas a la instituciones del estado mexicano, al tener funcionarios que ostentan cargos por decisiones políticas y no técnicas o peor aún responder a intereses partidistas.

4.3. Reforma en Materia Energética. Caso Práctico.

El treinta y uno de julio de dos mil trece, el Diputado Luis Alberto Villareal García y el Senador Francisco Domínguez Servién, ambos integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, presentaron en la sesión de la comisión permanente, una iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nombre de sus respectivos grupos parlamentarios.

Ahora bien, el catorce de agosto de dos mil trece, el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió a la Comisión Permanente una iniciativa de decreto para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el veinte de agosto de dos mil trece, los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron en la sesión de la Comisión Permanente, una iniciativa que crea, adiciona, modifica y deroga, diversas disposiciones jurídicas en Materia del Sector Energético Nacional.

En virtud de lo anterior, el diecisiete de septiembre de dos mil trece, la Junta de Coordinación Política, emitió el *“Acuerdo por el que se establece el formato de los foros de debate sobre las distintas iniciativas que en materia energética se han presentado en el Senado de la República”*, en el que se destaca lo siguiente:

“PRIMERO.-

1.- Las Comisiones de Puntos Constitucionales, Energía y Estudios Legislativos Primera de Senado conjuntamente con las Comisiones de Puntos Constitucionales y Energía de la Cámara de Diputados, establecerán de común acuerdo la relación de participantes que asistirán a los foros. En todo momento se deberá de cuidar que los participantes atiendan a criterios de pluralidad, representatividad y conocimiento del tema del que se trate.

(...)

SEGUNDO.- La Junta de Coordinación Política aprobará el calendario que en su caso presente la misma, para los foros de Debate sobre la Reforma Energética”.

Al respecto el siete de diciembre de dos mil trece, la Junta de Coordinación Política, dictó acuerdo por el cual solicitó a las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, energía y estudios legislativos, emitieran convocatoria para sesionar en reunión extraordinaria el ocho y nueve del mes y año de mérito, a efecto de conocer, discutir y en su caso aprobar el dictamen de las reformas constitucionales en materia energética.

El diez de diciembre de dos mil trece, se celebró la Sesión Ordinaria, en la que se discutió el Proyecto de Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, aprobándose en lo general y en lo particular el mismo, ordenándose su remisión a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la citada Carta Magna.

Una vez más se advierte que los acuerdos tomados por la Junta de Coordinación política con el ánimo de agilizar la tarea parlamentaria alteraron los procedimientos que se encuentran en las disposiciones jurídicas de la Cámara de Senadores, como se esquematiza a continuación:

<p>a) El acuerdo de fecha diecisiete de septiembre de dos mil trece de la Junta de Coordinación Política, establece que:</p> <p>1.- Se aglutinan las distintas iniciativas que en materia energética se presentaron en el Senado de la República.</p> <p>2.- Aprobó el calendario para los foros de debate.</p> <p>3.- Los medios de comunicación fueran invitados y los debates transmitidos por el canal del congreso.</p> <p>4.- Determinó la coordinación y conducción para el desarrollo de los foros entre las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados.</p> <p>5.- Las comisiones encargadas de dictaminar la reforma energética “<i>cuidaran</i>” la invitación de los expertos en el ámbito académico, intelectual, de la sociedad civil, así como de los representantes de las instituciones de la materia.</p> <p>6.- Se realizó la invitación a los titulares de la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos del Gobierno Federal para que acudan a una reunión de trabajo, bajo el formato de comparecencia, a partir de que concluyan los foros propuestos.</p>	<p>a) El Marco Jurídico del Senado establece que:</p> <p>1. La comisión puede dictaminar iniciativas y proyectos relacionados que estén pendientes, siempre que se trate del mismo tema y materia (art. 183 numeral 3 del Reglamento del Senado de la República; R.S.R.).</p> <p>2.- La comisión tiene como atribución realizar consultas y audiencias, en sede legislativa o fuera de ella, relacionadas con las materias de su competencia (art. 133 fracción V del R.S.R.).</p> <p>3.- Determinar el carácter público o privado de las reuniones (art.129 fracción III del R.S.R.).</p> <p>4.- La Junta Directiva de las comisiones establece para el desahogo de los asuntos de su competencia, la coordinación necesaria con otras comisiones y comités del Senado o de la Cámara de Diputados (art. 129 fracción V del R.S.R.).</p> <p>5.- La Junta Directiva de las comisiones proponen consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representantes de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión (art. 129 fracción VII del R.S.R.).</p> <p>6.- El Presidente de la Junta Directiva de la Comisión podrá Solicitar al Presidente de la Mesa, previo acuerdo de la comisión, convoque a servidores de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de órganos constitucionales autónomos, su presencia en reunión de trabajo para tratar los asuntos de su competencia (art. 130 fracción VIII del R.S.R.).</p>
<p>b) El acuerdo del siete de diciembre de dos mil trece, se desprende que la Junta de Coordinación Política:</p> <p>1.- Solicitó a las Juntas Directivas de las comisiones unidas encargadas de dictaminar acerca de la reforma energética emitir convocatoria para reunión extraordinaria a efecto de conocer, discutir y en su caso aprobar el dictamen.</p>	<p>b) El Marco Jurídico del Senado establece que:</p> <p>1.- El Presidente de la Junta Directiva convoca a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión (art. 130 fracción III del R.S.R.).</p> <p>Asimismo, el artículo 212 del R.S.R., contempla los plazos para que las comisiones puedan dictaminar.</p>

Como podemos observar en este cuadro comparativo la Junta de Coordinación Política establece un procedimiento alternativo al que viene regulado en la normatividad que rige a las comisiones, aunado a que establece los tiempos y formas de procesar la información, lo que puede deducirse que la Junta de Coordinación actúa por encima de las comisiones ya que, si sus integrantes les interesa algún tema que se esté procesando en comisiones o simplemente son temas que pueden definirse como prioritarios, pueden meterse en la vida interna de cualquier comisión y establecer un “procedimiento parlamentario” distinto o paralelo al que rige el actuar de las comisiones, incluso al analizar el último acuerdo de la Junta de coordinación Política en donde ordena discutir y aprobar dichas reformas podemos decir que fue un procedimiento expreso ya que, después de la publicación del acuerdo sólo fueron tres días para aprobar la reforma energética, no hubo mucho tiempo para deliberar o proponer cambios sustanciales.

Capítulo V

La Junta de Coordinación Política. La necesidad de ser un Órgano de Gobierno con mayor apertura y transparencia

5.1. Participación Actual en los Acuerdos Tomados por la Junta de Coordinación Política de los Senadores sin Grupo Parlamentario o Independientes.

Como se ha comentado a lo largo del presente trabajo, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, es decir, que al interior de esta sólo están representados los senadores con igual afiliación de partido, dejando fuera de ese importante órgano de gobierno a los senadores que actualmente no tienen grupo parlamentario o a los que llegasen a obtener un escaño por la vía independiente.

A pesar de que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 78 a la letra dice: “Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales”; en la práctica no se les permite pertenecer a los órganos directivos del Senado, los cuales toman las decisiones en cuanto a la integración de éstos.

En el transcurso de las legislaturas LXII y LXIII de la Cámara de Senadores, hay legisladores que no han formado un grupo parlamentario o que se han separado al que pertenecían quedando como senadores “sin grupo” con sus respectivas consecuencias, como lo señalaron los Senadores Alejandro Encinas Rodríguez, Martha Tagle Martínez, Gabriela Cuevas Barrón, Fernando Mayans Canabal y Raúl Morón Orozco, “(...) se nos limita o condiciona el acceso a los órganos legislativos como comisiones ordinarias, especiales, bicamerales o comités, pues

al no estar representados en órganos directivos quedamos sujetos a criterios y determinaciones discrecionales por parte de los grupos parlamentarios para participar en dichas comisiones, en donde dichas decisiones generalmente se guían por intereses partidarios o personales más que por criterios objetivos e imparciales” (iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos a la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión EN MATERIA DE LEGISLADORES SIN PARTIDO O SIN GRUPO PARLAMENTARIO, presentada en la sesión ordinaria del cinco de febrero de dos mil dieciocho, en el Senado de la República, p. 4).

En dicha iniciativa también hacen referencia a una serie de resoluciones que han tenido como finalidad diluir el derecho de participación de los senadores sin grupo parlamentario, al emitirse diversos acuerdos que los obliga a participar de forma condicionada y limitada en debates, presentación de iniciativas y puntos de acuerdo; como ejemplo refieren al emitido para el análisis del quinto informe de gobierno del presidente de la República, en la que se condicionó su participación a sólo realizar dos preguntas por todos los legisladores sin partido; así como el calendario que se estableció, mismo que contenía las fechas, en las que cada Senador únicamente podía presentar iniciativas o puntos de acuerdo, criterio que no fue aplicado a los senadores con grupo parlamentario, pues ellos lo pueden hacer cualquier día de sesión (iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos a la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión EN MATERIA DE LEGISLADORES SIN PARTIDO O SIN GRUPO PARLAMENTARIO pp. 4 y 5).

En este sentido la Senadora Martha Tagle Martínez, en una iniciativa relacionada también a los senadores sin grupo parlamentario o independientes, señaló lo siguiente: “Es de apremio mencionar, que previo a tomar mi decisión, se me alertó de las consecuencias que acarrearía no integrarme a un grupo parlamentario, tales como ser relegada y acotar presencia en el uso de tribuna, ya que los turnos están reservados para los grupos parlamentarios, que a los que no cuentan con

partido se les excluye de las comisiones, y que sólo pueden participar en las que sobre espacio, que decir de presidir o formar parte de la junta directiva de alguna de ellas. Este es el panorama de los senadores que no forman parte de un grupo parlamentario, de aquellos que llegaron por vía independiente al interior del Senado, lo anterior se debe a que la legislación que norma y regula a este baluarte de la democracia, no incluye ni otorga igualdad de condiciones a los senadores que no forman parte de un grupo parlamentario” (Iniciativa de la Senadora Martha Tagle, presentada el día diez de noviembre de dos mil quince, en el primer período ordinario de sesiones del primer año de la LXIII legislatura, pp. 2 y 3).

Lo mencionado anteriormente tiene importancia, ya que la Junta de Coordinación Política, no sólo relega a los Senadores sin grupo parlamentario, sino que también les ha impuesto mediante acuerdos tomados al interior de ésta las formas en que deben conducir su trabajo legislativo con mucho más limitaciones de las que tiene un senador al que pertenece a una fracción parlamentaria; similar situación correrían los eventuales senadores independientes, ya que la maquinaria partidista aplastaría su actuar, teniendo un efecto negativo en la sociedad ante el desencanto de los resultados que obtengan éstos.

5.2. El Compromiso de la Transparencia de los Acuerdos tomados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores.

La discrecionalidad y opacidad con la que se toman los acuerdos de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, se agudizan si tenemos en cuenta lo que menciona el numeral 1 del artículo 45 del Reglamento del Senado de la República, en el sentido de que las reuniones de dicho órgano de gobierno son de carácter privado, añadiendo un aspecto de arbitrariedad a sus decisiones, toda vez que se escapan al escrutinio público.

En este sentido la Cámara de Senadores, no puede dejar de lado el compromiso que tiene con un grupo de organizaciones de la sociedad civil que buscan impulsar la agenda del parlamento abierto en México, bajo las directrices siguientes: *“derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos, accesibilidad y difusión, conflicto de interés y legislación a favor del gobierno abierto”* (Orbe David p. 13).

Lo anterior ya que la Junta de Coordinación Política “representa la antesala de la toma de decisiones de trascendencia política, jurídica o administrativa, toda decisión importante para el funcionamiento del proceso legislativo o de la misma cámara pasa necesariamente por el tamiz del órgano de gobierno de mérito; asimismo, representa la cumbre del consenso y el acuerdo político entre las fuerzas políticas; siendo puntual en señalar que la no apertura de este espacio genera suspicacia en la forma de toma de decisiones y que, no abonan ni un ápice a la vocación democrática; concluyendo que se deben erradicar los espacios a nivel gubernamental que permanezcan ocultos, toda vez que la opacidad y la no apertura son totalmente contrarias a la aspiración democrática del parlamento abierto” (Orbe David, pp. 20 y 21).

Sin lugar a duda las decisiones que se toman al margen de la transparencia pueden impulsar acuerdos o llevar a prácticas parlamentarias contrarias al mismo marco jurídico del Senado de la República, repercutiendo con esto en que las leyes que se aprueben o modifiquen respondan a intereses facciosos o que los funcionarios que nombran en el ámbito de sus atribuciones lo hagan como un simple reparto de cuotas, dejando de lado las aptitudes y experiencia profesional que se requieren para determinados puestos.

5.3. La Junta de Coordinación Política. Su compromiso con la inclusión y transparencia.

En la LXII y LXIII legislatura de la Cámara de Senadores, todos los legisladores fueron electos bajo el emblema de un partido político, sin embargo siete legisladores abandonaron sus filas partidistas declarándose “sin grupo parlamentario”; mismos que como ya se ha señalado se han encontrado con obstáculos para desarrollar a plenitud las atribuciones que su cargo les confiere.

La legislatura LXIV del Senado de la República, que entrará en funciones el próximo primero de septiembre del año en curso, tendrá un reto mayor en por lo menos dos aspectos:

- 1.- La inclusión en la Junta de Coordinación Política de los Senadores Independientes y;
- 2.- La transparencia de los acuerdos que se tomarán al seno de dicho órgano de gobierno.

Actualmente, el 70% de los mexicanos tiene “poca” o “ninguna confianza” en los partidos políticos, sólo el 4% de la población mexicana confía en ellos; asimismo, el 37% de la ciudadanía tiene “mucho o “algo de confianza” en la Cámara de Senadores (de acuerdo con los datos asentados en la “iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos a la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión EN MATERIA DE LEGISLADORES SIN PARTIDO O SIN GRUPO PARLAMENTARIO” p.1).

Ahora bien, en la jornada electoral dos mil dieciocho, existen siete candidatos independientes disputándose una curul por el Senado de República, por lo que el interés ciudadano esta puesto en el desempeño que tendrán los que logren obtener el triunfo en las próximas elecciones del primero de julio.

Si bien las candidaturas independientes representaron un triunfo en la participación democrática de la ciudadanía mexicana, lo cierto es que si en la práctica alguno de los candidatos independientes llega a ser legislador se le podría considerar como de “segunda”, porque dentro de la Ley Orgánica y el Reglamento de la Cámara no se le contempla como miembro en la Junta de Coordinación Política, por lo tanto las decisiones que se tomen al seno de esta seguirán siendo sin la representación de la totalidad de los Senadores que integran la Cámara.

En el caso que existan Senadores Independientes, se les debe garantizar todas las facilidades para realizar su función, misma que “consiste en el derecho a ocupar el cargo público que la ciudadanía ha definido mediante el ejercicio de su derecho al voto activo, lo cual establece la adecuada identidad entre electores y elegidos, y garantiza que el desempeño del cargo y las funciones que le son inherentes durante el período del encargo, se confíen a aquellos legitimados por el principio de la mayoría” (Astudillo Cesar, p. 67).

En este tenor, el Senado de la República debe adecuar su marco jurídico con la finalidad de atender el reclamo popular en relación al parlamento abierto, toda vez que la Junta de Coordinación Política es un órgano que actualmente se encuentra en opacidad de su gestión, siendo de gran trascendencia los acuerdos que se toman al interior de este.

La transparencia al seno de la Junta de Coordinación Política en relación al actuar de cada uno de sus miembros y de los acuerdos aprobados por los mismos, permitirá una mayor empatía entre los legisladores y los ciudadanos, ya que los primeros tendrán que estar atentos y accesibles a las demandas de los electores con la finalidad de tomarlas en cuenta y los segundos podrán tener un conocimiento puntual del ¿por qué? y del ¿cómo? se toman las decisiones; *“La apertura gubernamental, además de fortalecer el derecho a la información, se convierte en un instrumento eficaz para limitar al poder reduciendo los espacios*

herméticos y “mostrar a la luz pública” aquello que se encuentra encubierto. De esta forma, los abusos de poder y los actos de corrupción, en un gobierno transparente y abierto, ahora quedan desvelados y puestos bajo el escrutinio público. Así, oscuridad y transparencia se presenta como una dicotomía que bien puede ilustrar la relación autocracia y democracia como dos formas de gobierno que se diferencian en el ejercicio del poder: ilimitado-excluyente en el primer caso y limitado-incluyente en el segundo” (Orbe David, p. 12).

En conclusión el marco jurídico del Senado, no debe conculcar lo que nuestra carta magna contempla con la inclusión de los Senadores independientes que es un acceso abierto a la actividad política para los individuos, buscando con esto una mayor participación de la ciudadanía en la vida política del país, por lo que la Junta de Coordinación Política debe de ciudadanizarse, entendiendo el concepto en un sentido amplio, es decir, que también abra las puertas al escrutinio público, que la gente conozca la forma en que se toman los acuerdos, porque de nada sirve senadores independientes con las manos amarradas.

III. Resultados y propuestas.

Los hallazgos del presente estudio son los siguientes:

1.- El marco jurídico del Congreso y en el caso particular del Senado de la República, al no contemplar determinados procedimientos legislativos, permite privilegiar el “consenso” y las “prácticas parlamentarias” sobre la legalidad.

2.- La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores en “pro” de impulsar las propuestas, iniciativas o minutas que requieren la aprobación del Pleno, en muchas ocasiones ha centralizado la función parlamentaria, dejando a éste en un segundo término en la toma de decisiones; toda vez que mediante acuerdos, definen las prioridades, los procedimientos y las comisiones que deben desahogar determinados asuntos, violentando el procedimiento legislativo.

3.- El número de integrantes de cada grupo parlamentario cobra relevancia en los acuerdos tomados por la Junta de Coordinación Política, toda vez que los coordinadores de dichos grupos toman las decisiones por voto ponderado.

Ahora bien, como se ha explicado en el presente trabajo, el Senado de la República tiene facultades exclusivas enunciadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en leyes secundarias.

Asimismo el Senado como parte del Congreso de la Unión, debe llevar a cabo un proceso legislativo; sin embargo, existen procedimientos en particular que no están reglamentados, como la designación de integrantes en los diversos organismos, o el método a seguir en caso de que una iniciativa de ley o decreto tenga contratiempos en las comisiones correspondientes; situación que abre la discrecionalidad de los acuerdos en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores.

Es por eso que propongo que existan límites en la actuación de la Junta de Coordinación Política del Senado que contemple el procedimiento que deben seguir los Senadores para el cumplimiento de sus obligaciones; privilegiando los aspectos siguientes:

- 1.- Que los acuerdos que emita la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, serán la excepción y no la regla.
- 2.- Que se evite la discrecionalidad y opacidad con la que actualmente se emiten los acuerdos de la Junta de Coordinación Política.
- 3.- Que prevalezca el perfil y la experiencia profesional, sobre los consensos y cuotas partidarias en la elección a los candidatos a ocupar algún puesto en los organismos federales o estatales.
- 4.- Que se respete el funcionamiento interno de la Comisiones del Senado, ya que la reglamentación permitirá especificar los casos en los cuales la Junta de Coordinación Política tendrá injerencia en su vida interna.

Por lo que el marco jurídico del Senado de la República se debe adecuar haciendo énfasis en lo siguiente:

- 1.- Las reuniones de la Junta de Coordinación Política, deberán ser públicas, a excepción de aquellos temas delicados, como por ejemplo que tengan que ver con la seguridad nacional.
- 2.- Siendo la Junta de Coordinación Política el órgano de gobierno más importante, que cada apertura de legislatura se convoque a reuniones abiertas a la sociedad civil y demás niveles de gobierno para establecer temas de importancia para el país en la agenda legislativa.

3.- Regular que sólo aquellos asuntos en los que sean reformas constitucionales la Junta de Coordinación Política sea la que pueda sugerir la agenda al pleno sobre la forma de consultar, debatir y en su caso los tiempos en los que habrá de someterse a votación del pleno con el fin de que se agoten todas las etapas del proceso legislativo.

IV. Discusión y conclusiones.

Como se estableció en el planteamiento del problema, la presente investigación se centró en los acuerdos y las prácticas parlamentarias de la Junta de Coordinación Política de la LXII y LXIII legislatura del Senado de la República. El objeto de estudio llevado a cabo es reciente, no se encontraron análisis previos de otros autores, considerando en esta situación los motivos siguientes:

a) La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores es relativamente de reciente creación.

b) La LXII legislatura es la más reciente y LXIII es la que está por concluir el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho.

c) Por lo indicado en los dos incisos anteriores los acuerdos y las prácticas parlamentarias relacionados con ese órgano de gobierno y en esas legislaturas han sido poco explorados por los estudiosos del derecho.

En tal razón la fuente principal utilizada fueron los acuerdos emanados de la Junta de Coordinación Política así como de diversas comisiones de dicho poder legislativo, realizando un contraste con los diversos ordenamientos del Senado.

De dicho análisis se advirtió que los acuerdos y prácticas parlamentarias fueron instrumentos utilizados por la Junta de Coordinación Política para cumplir con las atribuciones que dicho poder legislativo tiene encomendadas; documentos en los

cuales se favoreció el consenso sobre el cauce legal establecido en el marco jurídico.

Por otro lado, en los acuerdos referentes a la designación de funcionarios a ocupar cargos en diversos organismos del estado mexicano, se advirtió que si bien es cierto participaron las comisiones del Senado, al final fue Junta de Coordinación Política la que indicó los nombres de los que ocuparían los cargos vacantes, dejando de lado la valoración técnica y profesional de los mismos y privilegiando el consenso político.

Situación similar fue lo que aconteció en la llamada Reforma Energética, ya que después de complicaciones y atrasos que se suscitaron al interior de las comisiones que estaban tratando el tema, la Junta de Coordinación Política, les impuso mediante acuerdos dictados al interior de la misma y al margen del marco legal del Senado, diversas directrices para que se aprobará dicha reforma.

En todos los acuerdos analizados se desprende que el Pleno del Senado se convirtió en un simple convalidador de los mismos, atendiendo los senadores de cada fracción parlamentaria a las indicaciones de sus respectivos coordinadores de la Junta de Coordinación Política, sin que se realizará un debate a fondo de lo que se estaba aprobando, de ahí que dichas determinaciones puedan repercutir en las leyes y órganos del Estado mexicano, porque se puede percibir un abuso de los acuerdo parlamentarios por parte de la JUCOPO.

Este estudio sienta un precedente, ya que si algún estudioso de los temas parlamentarios, tiene la idea de investigar o conocer lo que se discute y como se aprueban los grandes temas del país, dentro de ese órgano de gobierno, se dará cuenta que no existen actas sobre los temas tratados o si existen sólo son documentos muy generales cuyo contenido es el orden del día y una relatoría muy escueta de las posturas de los Coordinadores Parlamentarios, incluso las reuniones de la junta son a puerta cerrada, ya que, "se realizan en privado" tal y

como lo establece el reglamento de la Cámara en su artículo 45, lo que ocasiona que hasta los mismos asesores de los coordinadores parlamentarios ignoren las discusiones que se dan en el seno de la Junta de Coordinación Política.

Esperando que este trabajo sirva para entender la dinámica que se vive en las entrañas de uno de los poderes del Estado y lo poco que sabemos los ciudadanos de cómo se toman las decisiones y la magnitud de la responsabilidad que cargan en hombros los integrantes de éste grupo colegiado llamado Senado de la República; Esperemos que la madurez y el interés que ha desarrollado la sociedad en la cosa pública ayude a que los poderes del Estado Mexicano transparente, democratice y avance en la toma de decisiones más transparentes y democráticas y evitemos lo que solía decir uno de los maestros de la Escuela Derecho del ITESO, cuando nos impartía la materia de Estudios Sociopolíticos de México : Muchachos no se sorprendan de lo que vamos a ver hoy, porque lo que van a conocer y escuchar en mi clase es como dicen los Alemanes “LA REAL POLITICK”.

V. Referencias bibliográficas.

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite convocatoria pública para ocupar el cargo de magistrado electoral de fecha cinco de octubre de dos mil diecisiete, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/AcuerdoJCP_MEL.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria y se establece el procedimiento para la selección de Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-03-06-1/assets/documentos/1.-Acuerdo_JCP_Comisionado_Transparencia.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el procedimiento para el nombramiento de los comisionados del Pleno del Organismo Constitucional Autónomo Responsable de Garantizar el Cumplimiento del Derecho a la Información Pública y la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, de fecha veinte de febrero de dos mil catorce, Senado de la República http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Acuerdo_JC_P.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno del Senado de la República el nombramiento de los dos comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-25-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Comisionados_INAI.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno del Senado de la República el nombramiento de los magistrados electorales

locales de la Ciudad de México y de los Estados de México, Jalisco, Michoacán y Sonora de fecha catorce de diciembre de dos mil diecisiete, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-14-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Magistrados_Electorales.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno del Senado de la República el nombramiento de los magistrados electorales locales de 9 Estados de la República de fecha siete de diciembre de dos mil diecisiete, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-07-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Magistrados_Electorales.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se remite a las Comisiones de Anticorrupción y Participación Ciudadana; y de Justicia, los expedientes de los candidatos a ocupar los cargos de comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de fecha quince de marzo de dos mil dieciocho, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-03-20-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_EXP_Comisionados_INAI.pdf

Acuerdo de las Juntas Directivas de las Comisiones Anticorrupción y de Participación Ciudadana; y de Justicia, relativo al formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos a ocupar el cargo de comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de fecha diecisiete de abril de dos mil dieciocho, Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/AcuerdoMF>

Acuerdo por el que se remite a la mesa directiva el listado de las propuestas de los candidatos a ocupar alguno de los siete cargos de comisionado del organismo constitucional autónomo Garante del Cumplimiento del Derecho

de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, de fecha veinticinco de marzo de dos mil catorce, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Acuerdo_JC_P1.pdf

Andrea, Francisco José De, Breve Historia Del Congreso En México: Siglo XX, Biblioteca Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, primera edición 2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3107>

Astudillo Reyes, Cesar Iván, Contribuciones al Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3980-contribuciones-al-derecho-constitucional>

Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario Universal de términos parlamentarios, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

Camacho Vargas, José Luis, El Congreso Mexicano, Ed. Cámara de Diputados, México, 2013.

Chávez Hernández, Efrén, El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 2016,

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4236-el-derecho-parlamentario-estatal-mexicano-analisis-y-propuesta-de-reforma>

Convocatoria a las instituciones académicas, de investigación, asociaciones, colegios de profesionales y a la sociedad en general, a que se propongan ciudadanas y ciudadanos mexicanos para ocupar alguno de los siete cargos de comisionado del organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, a que se refiere el artículo 6º Constitucional, de fecha veinticinco de febrero de dos mil catorce, Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Convocatoria.pdf>

Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de fecha 21 de mayo de 1979, http://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1978_08_22-1979_05_24/1979_05_21_E.pdf

Dictamen de las Comisiones Anticorrupción y Participación Ciudadana; y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política, el listado de las y los candidatos elegibles a ocupar el cargo de comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de fecha veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/dictamen_241418.pdf

Dictamen de la Comisión de Justicia por el que se pronuncia sobre la elegibilidad de los candidatos para ocupar el cargo de Magistrados de los Órganos Jurisdiccionales Locales en Materia Electoral de fecha treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, Senado de la República, [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Magistrado/sala_regional/Dictamen MEL octubre 2017.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Magistrado/sala_regional/Dictamen_MEL_octubre_2017.pdf)

Eraña Sánchez, Miguel, Derecho Parlamentario Orgánico, Ed. Porrúa, México, 2013.

Galeana, Patricia (Coordinadora), Organización y Funciones del Senado, Universidad Nacional Autónoma De México, Senado De La República, México, 2010, [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio y funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf)

Garita Alonso, Arturo y otros, La Función Legislativa. Senado de la República, Senado de la República, Mesa Directiva LXI Legislatura, primera edición 2012, [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/La funcion legislativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/La_funcion_legislativa.pdf)

Garza Mercado, Ario, Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales, Editorial Harla, cuarta edición, México, 1988.

González Schmal, Raúl, Programa De Derecho Constitucional, Noriega, Editores, México, D.F., 2003.

Hernández Reyes, Angélica, Organización Interna del Congreso, Comité del Centro de Estudios del Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados:

<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwipi7qqvrXXAhUG2oMKHZubBVUQFggxMAI&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F63357%2F218383%2Ffile%2FORGANIZACION%2520INTERNA%2520DEL%2520CONGRESO.pdf&usg=AOvVaw0o7y8cEWOY2fQw3JELs04o>

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos a la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión EN MATERIA DE LEGISLADORES SIN PARTIDO O SIN GRUPO PARLAMENTARIO, presentada en sesión ordinaria de la Cámara de Senadores el 15 de febrero de 2018, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-02-15-1/assets/documentos/Iniciativa_Sen.Encinas_LOCG.pdf

Iniciativa de la Senadora Martha Tagle, presentada el día diez de noviembre de dos mil quince, en el primer período ordinario de sesiones del primer año de la LXIII legislatura, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-11-10-1/assets/documentos/Inic_Ley_Org_Congreso_General.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_281217.pdf

Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala
<https://www.congreso.gob.gt/wp-content/themes/congreso-wordpress-theme/pdfs/90665CDF-C1F5-6649-1EC6-B8C06F176B13.pdf>

López Olvera, Miguel Alejandro, Técnica Legislativa, Mc. Graw Hill, México, D.F., 2001.

Orbe Arteaga, David Octavio, Ensayo: El Canal del Congreso y la Agenda del Parlamento Abierto. Reflexiones sobre un elemento clave de apertura parlamentaria, segundo lugar en la categoría B del concurso La Contribución del Canal del Congreso en la Agenda del Parlamento Abierto del 23 de enero de 2017, http://legacy.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/5Concurso/PDF/2B_MrMojoRisin.pdf

Página web del Congreso de la República de Colombia, <http://www.senado.gov.co/>

Página web del Congreso de la República de Guatemala, <https://www.congreso.gob.gt/>

Página web del Congreso de la Nación de Argentina, <http://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php>

Página web institucional del Senado de la Republica, <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=2&mn=2>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. Disponible en internet (recuperado el día 23 de Abril de 2016): <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=142>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "El Derecho Parlamentario Mexicano", Biblioteca Jurídica de la UNAM, (recuperado el día 24 de abril de 2016) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/142/5.pdf>

Propuesta de Las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios

Legislativos, Segunda; con que se presentan al pleno los candidatos a Comisionados del Organismo Autónomo, Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados; a que se refiere la fracción VIII, del apartado a del artículo 6º constitucional, de fecha treinta de abril de dos mil catorce, Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Propuesta_Candidatos.pdf

Ramírez Millán, Jesús, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Democracia y gobernabilidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 2001, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/93-democracia-y-gobernabilidad>

Reglamento del Senado de la República, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_130418.pdf

Salazar Abaroa, Enrique, Derecho Político Parlamentario, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición, México, 2005, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/der_polipa/09_cap7.pdf

Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Ed. Trillas, México, 1991.

Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 30 de abril de 2014, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1512>

Witker Jorge, Técnicas de Investigación Jurídica, Editorial Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A de C.V., México, 1999).