



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**

---



**FACULTAD DE DERECHO**

**“LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS EN EL  
CONTEXTO DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA”**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

PRESENTA:

**MARCO ANTONIO LOAIZA CORONEL**

TUTORA ACADÉMICA:

DRA. EN D. MARIA ELIZABETH DÍAZ LÓPEZ

TUTORES ADJUNTOS:

DRA. EN C. S. y P. GABRIELA FUENTES REYES

DR. EN D. REYNALDO ROBLES CARDOSO

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO.**

**JUNIO, 2023.**









## ÍNDICE

### LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS EN EL CONTEXTO DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

<b>PROTOCOLO .....</b>	<b>- 7 -</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>- 15 -</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>- 20 -</b>
<b>2. El poder legislativo y su desarrollo en el sistema político mexicano .</b>	<b>- 22 -</b>
<b>2.1. Origen de la representación.....</b>	<b>- 22 -</b>
<b>2.2. Antecedentes y conceptos del derecho parlamentario .....</b>	<b>- 24 -</b>
<b>2.3. Fuentes del derecho parlamentario mexicano .....</b>	<b>- 25 -</b>
<b>3. Formación del Senado de la República dentro del parlamento mexicano.....</b>	<b>- 27 -</b>
<b>3.1. El Senado y su proceso histórico.....</b>	<b>- 31 -</b>
<b>3.2. Marco jurídico y lineamientos del Senado.....</b>	<b>- 34 -</b>
<b>4. El proceso legislativo en el Senado: los tipos de asuntos y sus resoluciones .....</b>	<b>- 37 -</b>
<b>4.1. Estructura orgánica del Senado .....</b>	<b>- 37 -</b>
<b>4.1.1. Mesa directiva.....</b>	<b>- 38 -</b>
<b>4.1.2. Junta de Coordinación Política (JUCOPO).....</b>	<b>- 38 -</b>
<b>4.1.3. Grupos parlamentarios .....</b>	<b>- 40 -</b>
<b>4.1.4. Las comisiones.....</b>	<b>- 40 -</b>
<b>4.2. Tipos de asuntos.....</b>	<b>- 41 -</b>
<b>4.2.1. Acuerdos Parlamentarios .....</b>	<b>- 41 -</b>
<b>4.2.2. Dictamen .....</b>	<b>- 41 -</b>
<b>4.2.3. Iniciativa .....</b>	<b>- 42 -</b>
<b>4.2.4. Minutas.....</b>	<b>- 44 -</b>
<b>4.2.5. Proposición con puntos de acuerdos .....</b>	<b>- 44 -</b>
<b>5. El contexto de los acuerdos parlamentarios .....</b>	<b>- 46 -</b>
<b>5.1. Los tipos de acuerdos parlamentarios .....</b>	<b>- 49 -</b>
<b>6. Conclusión.....</b>	<b>- 51 -</b>
<b>7. Propuesta.....</b>	<b>- 54 -</b>
<b>8. Fuentes consultadas.....</b>	<b>- 56 -</b>

## PROTOCOLO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS



**Título del trabajo de investigación.**

***“Los acuerdos parlamentarios en el contexto de la práctica parlamentaria”***

**a. Objeto de estudio.**

La presencia de los acuerdos parlamentarios en la Cámara de Senadores es de gran importancia dentro del marco de los debates sobre las decisiones políticas, administrativas y jurídicas. Ésta figura han estado presentes en las sesiones, así como en las actividades legislativas en los grupos de trabajo y órganos legislativos.

El trabajo legislativo bajo esta figura ha sido considerado como fructífero, mientras que por otro lado se señala bajo una profunda opacidad en la práctica. Recordemos que el Poder Legislativo y cada una de las cámaras que lo conforman deben generar un consenso a través del dialogo, la negociación y el cabildeo.

Sin embargo, uno de los cuestionamientos que se hacen en torno a estas prácticas son: ¿cómo pueden influir los acuerdos parlamentarios en las decisiones de las comisiones? ¿Quiénes los generan? ¿Cuánto duran? ¿Están reglamentados? Entre algunas otras.

Para poder responder a las preguntas es necesario conocer a ese objeto de estudio que es el Poder Legislativo y cómo ha tenido su evolución teórica y práctica a lo largo

de muchos siglos, a partir de diferentes propuestas originadas por algunos pensadores como Locke, Montesquieu, y Rousseau.

Para conocer las bases, nos adentraremos a los antecedentes y algunos conceptos que se generan dentro del Derecho Parlamentario, así como las fuentes en el caso mexicano. Por otro lado, analizaremos la formación del Poder Legislativo en México y la integración del Senado de la República al sistema representativo.

El Senado de la República como organización analiza una serie de asuntos y genera una resolución. En el tercer apartado, se presenta una revisión de la estructura orgánica de esta Cámara y de los asuntos que atienden tanto los órganos de legislativos como las comisiones, entre ellos los acuerdos parlamentarios.

En la última parte presentamos un análisis acerca de los acuerdos parlamentarios y su surgimiento, composición y características. A casi 150 años del establecimiento del Senado de la República, éste se ha convertido en el espacio natural para discutir las consecuencias de conflictos y fenómenos políticos nacionales e internacionales y generar elementos representativos que respondan a la heterogeneidad del país.

#### **b. Planteamiento del Problema.**

¿Es necesario que los acuerdos parlamentarios se adapten a las políticas de transparencia con el fin de generar buenas prácticas y poder conocer la información acerca de los roles y funcionamientos del parlamento?

#### **c. Hipótesis.**

Si los acuerdos parlamentarios son adaptados a las políticas de transparencia *entonces* se conocería la información acerca de los roles y funcionamiento de las buenas **prácticas** del parlamento, con el fin de generar una dinámica accesible al público que desconoce la terminología parlamentaria o las herramientas de divulgación como son la Gaceta Parlamentaria o el Diario de los Debates. Esto con el fin de fortalecer las instituciones democráticas a través de la concientización de



#### **d. Objetivos.**

General:

Evaluar los acuerdos parlamentarios en el contexto de la práctica parlamentaria.

Específicos:

- Describir el poder legislativo y su desarrollo en el sistema político mexicano.
- Analizar la formación del senado de la República dentro del Parlamento mexicano.
- Destacar el proceso legislativo en el Senado: los tipos de asuntos y sus resoluciones.
- Evaluar los tipos de acuerdos parlamentarios.

#### **e. Bibliografía que presente los antecedentes.**

Alcántara Saen, M. (2005) *Funciones y, procedimientos, y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Tecnos.

Alemán Sandoval, A., Chavarria Cedillo, S., Rivas Prats, F. (2010) *Estudios sobre el proceso legislativo federal en México*. México: Instituto Belisario Domínguez

Bentham, J. (2006) *Tácticas Parlamentarias*. México: Mesa Directiva, Cámara de Diputados LX Legislatura.

Camacho, J. L. (2013) *El Congreso Mexicano*. (5ª ed.) México: Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Chevalier, J (1967) *Los grandes textos políticos: desde Maquiavelo a nuestros días*. (6ª ed.) España: Aguilar.

Cervantes, J. C (2012) *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: Centro de Estudios de Derecho e investigación Parlamentaria, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Cosío Villegas, D (1975) *El Sistema Político Mexicano*. (5ª ed.) México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Guerra, F. X. (2012) *México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Vol. 1*. (2ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

Magaña Mata, J., Coaña Be L. D. y Díaz Herrera A. (2011) *Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo*. En López Flore R., Rivas Prats, F., Hernández Cruz, A. y Sainez Araiza, A. (comp.) *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 263-275). México: Instituto Belisario Domínguez.

Martínez, G. (2015) *Institucionalización y liderazgo en el Senado mexicano*. México: ediciones lirico y Universidad Autónoma Metropolitana.

Mora Donatto, C. (2006) *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.

Pedroza de la Llave, S. (2003) *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. México: Editorial Porrúa.

Ramírez León, L. (2014) *El Control Parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Rodríguez, J. J. (2006) *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sabine, G. (2004) *Historia de la teoría política*. (3ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

Valencia, L. (2007) *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México: Cámara de Diputados LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.

Villegas, G. (2014) *La representación política en el nacimiento del México independiente*. En *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico política de la Nación Mexicana* (pp.11-69). México: Cámara de Diputados LXII Legislatura.

## Electrónicas:

Arroyo Vieyra F. *Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República*. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/17.pdf>

Cabada Huerta, M. (2011) *Naturaleza del acuerdo parlamentario*. Recuperado el 01 de noviembre de 2016, de: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmYyNu3prQAUX52MKHdZXaikQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fconten%2Fdownload%2F193644%2F464553%2Ffile%2F acuerdo%2520parlamentario.pdf&usq=AFQjCNFzqW3nLfsJUHZE5iWJeh9YshzwOQ&sig2=eVBQrIR4ASGbuP7Z4\\_963g](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmYyNu3prQAUX52MKHdZXaikQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fconten%2Fdownload%2F193644%2F464553%2Ffile%2F acuerdo%2520parlamentario.pdf&usq=AFQjCNFzqW3nLfsJUHZE5iWJeh9YshzwOQ&sig2=eVBQrIR4ASGbuP7Z4_963g)

Cámara de Diputados (2016) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 18 de septiembre de 2016, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (2009) *Federalismo*. Recuperado el 29 de septiembre de 2016, de:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>

Congreso de los Diputados de España (2016) *Constituciones españolas de 1812-1978*. Recuperado el 14 de septiembre de 2016, de: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/ConstEsp1812\\_1978/Const1812](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812).

Galeana, P. (2010) *Desarrollo Histórico de la Cámara de Senadores*. Recuperado el 14 de octubre de 2016, de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3136/3.pdf>

## **f. Marco teórico**

La presencia de los acuerdos parlamentarios en la Cámara de Senadores es de gran importancia dentro del marco de los debates sobre las decisiones políticas, administrativas y jurídicas. Ésta figura han estado presentes en las sesiones, así como en las actividades legislativas en los grupos de trabajo y órganos legislativos.

El trabajo legislativo bajo esta figura ha sido considerado como fructífero, mientras que por otro lado se señala bajo una profunda opacidad en la práctica. Recordemos que el Poder Legislativo y cada una de las cámaras que lo conforman deben generar un consenso a través del dialogo, la negociación y el cabildeo.

Sin embargo, los cuestionamientos que se hacen en torno a estas prácticas son por ejemplo ¿cómo pueden influir los acuerdos parlamentarios en las decisiones de las comisiones? ¿Quiénes los generan? ¿Cuánto duran? ¿Están reglamentados? Entre algunas otras.

Para poder responder a las preguntas es necesario conocer a ese objeto de estudio que es el Poder Legislativo y cómo ha tenido su evolución teórica y práctica a lo largo de muchos siglos, a partir de diferentes propuestas originadas por algunos pensadores como Locke, Montesquieu, y Rousseau.

Para conocer las bases, nos adentraremos a los antecedentes y algunos conceptos que se generan dentro del Derecho Parlamentario, así como las fuentes en el caso mexicano. Por otro lado, analizaremos la formación del Poder Legislativo en México y la integración del Senado de la República al sistema representativo.

El Senado de la República como organización analiza una serie de asuntos y genera una resolución. En el tercer apartado, se presenta una revisión de la estructura orgánica de esta Cámara y de los asuntos que atienden tanto los órganos de legislativos como las comisiones, entre ellos los acuerdos parlamentarios.

En la última parte presentamos un análisis acerca de los acuerdos parlamentarios y su surgimiento, composición y características.

A casi 150 años del establecimiento del Senado de la República, éste se ha convertido en el espacio natural para discutir las consecuencias de conflictos y fenómenos políticos nacionales e internacionales y generar elementos representativos que respondan a la heterogeneidad del país.

El propósito de este estudio es analizar a los acuerdos parlamentarios y el proceso político e histórico, así como normativo que han tenido. Asimismo, determinar cuáles son los elementos o factores que lo integran y su influencia en la toma de decisiones de los legisladores.

Actualmente en el Congreso se ha detectado que los análisis que se han realizado al respecto en los diferentes centros de estudios, así como en la academia son pocos y algunos solo señalan aspectos históricos y de definición.

En ese sentido este trabajo pretende construir un estudio útil con el fin de aportar algunos elementos y puntos de vista imparciales, que contribuyan a la discusión y a la toma de decisiones.

El análisis de nuestro tema será a partir de la concepción que se ha hecho acerca de los acuerdos parlamentarios en la teoría parlamentaria, para lo cual se han localizado los esquemas de trabajo que han tenido diferentes investigadores acerca del tema en cuestión; asimismo este trabajo pretende utilizar herramientas como la revisión de material bibliográfico y hemerográficos que nos abran diferentes vertientes en las cuales se han desarrollado, estudiado y aplicado alternativas o análisis acerca de la incompatibilidad legislativa.

Con el propósito de aplicar la metodología analítica, presentaremos un esbozo que nos permita colocar en una justa dimensión la definición acerca de ese poder que forma parte del objeto de estudio y nos referimos al Poder Legislativo en México y para ello conoceremos su origen, su naturaleza, y la formación del Senado, así como inmersión en las diferentes cartas magna que habido.

## **g. Metodología**

La propuesta del estudio que se realizará se basará en los siguientes puntos (la propuesta preliminar y conforme al desarrollo de la investigación<sup>1</sup> se harán las modificaciones correspondientes):

Se hará uso del método deductivo, esto significa, se revisarán aspectos de manera general a lo particular. Es decir, aquellos elementos que norman los acuerdos parlamentarios.

El método inductivo también será utilizado para el capitulado en el que se examinarán los datos o elementos individuales hasta el punto de sintetizar y explicar, particularmente los acuerdos parlamentarios.

Emplearemos un método histórico en el que se hará una revisión de algunos pasajes históricos del Senado de la República, así como de los diferentes procesos teóricos-prácticos que han tenido impacto en el actuar parlamentario y forman parte de la estructura de la teoría de la legislación y el derecho parlamentario.

Finalmente, aplicaremos un método explicativo en el que se darán respuestas a cuestionamientos como lo son: ¿qué son los acuerdos parlamentarios? ¿cómo funcionan? ¿Cuál es la norma que nos rige? ¿Cuáles son los alcances que tienen en la vida legislativa y de impacto con la sociedad?

El estudio que se realizará comenzará analizando el impacto que tiene el poder legislativo, dígame las dos cámaras que conforman el congreso de La Unión dentro del sistema político mexicano. Posteriormente, con los métodos histórico y explicativo hablaremos de la formación del Senado de la República y de los diferentes procesos legislativos que hay, particularmente en el Senado de la República. Finalmente, los elementos que rodean los acuerdos parlamentarios será el tema principal particular en el que utilizaremos el método inductivo y deductivo.

---

<sup>1</sup> ECO, Umberto, *¿Cómo se hace una tesis?*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1995.

Para la preparación de la investigación se hará la revisión de los siguientes elementos:

La representación como elemento teórico.

Fuentes del derecho parlamentario.

Marco jurídico del Congreso mexicano.

Los acuerdos parlamentarios y su tipología.

El proceso histórico del Senado de la República.

## Resumen

Los acuerdos parlamentarios son conocidos dentro del ámbito legislativo como aquellas prácticas o usos para el manejo de información o consensos entre diversas fracciones parlamentarias. El estudio que se han llevado a cabo respecto a esta clase de prácticas se encuentra dentro del Derecho parlamentario como parte de sus fuentes.

El presente trabajo terminal de grado busca acercar al lector mediante un estudio clasificado como analítico-descriptivo acerca de esta serie de prácticas que se han convertido en una regla no escrita en el proceso de negociación y para alcanzar consensos en el Congreso de la Unión.

Actualmente esta serie de instrumentos se han convertido en una de las medidas que ha permitido construir mayorías y minorías parlamentarias. No debemos olvidar que en el contexto que actualmente vivimos tiene una historia que cambia completamente la integración de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores.

El Poder Legislativo en México durante más de sesenta y ocho años, mantuvo la apreciación de que el presidente lo era todo y la labor del Congreso era solo un apéndice que sustentaba las acciones del Presidente de la República, ya que cada labor legislativa era supeditada por disposición del titular del Poder Ejecutivo o por el interés del Partido oficial<sup>2</sup>. No obstante a partir de 1997, el avance de los consensos entre los partidos políticos y la implementación de nueva reglas de juego lograron arrebatarse al Partido Revolucionario Institucional (PRI) la mayoría en la Cámara de Diputados y la dos cuartas partes de las curules en el Senado de la República; haciendo con ello, que los trabajos de la LVII Legislatura, la cual comenzaban en septiembre de ese año, se convirtieran en un punto de inicio para la transformación parlamentaria, no solo en los temas estructurales con miras al beneficio del país, sino también traería consigo la intención de indagar acerca de nuevos esquemas que

---

<sup>2</sup> Cosío Villegas, Daniel, *Sistema Político Mexicano*, 5ª ed., México, Cuadernos Joaquín Mortiz, 1975, p. 140.

podría redireccionar el trabajo parlamentario y en especial el actuar de los legisladores dentro y fuera de la vida legislativa.

Con esta nueva conformación las formas en las que se establecen los acuerdos cambiaron significativamente debido a que los grupos políticos tenían que negociar con aquellos que ahora eran oposición y que representan un gran número de legisladores.

En nuestro planteamiento desarrollamos uno de los procesos que, de acuerdo con el estudio parlamentario, es el más técnico el cual es denominado como proceso legislativo. Sin embargo, el camino que lleva dicho proceso requiere de una serie de instrumentos que pueden tener consenso entre los diferentes grupos parlamentarios y que son actividades que ninguna ley o manual establece las formas en las que se debe llevar a cabo y suelen ser considerados como acuerdos privados o, incluso, malas prácticas.

En lo que respecta al estudio sobre los acuerdos parlamentarios y de los elementos que los rodean, hay que mencionar que, como justificación para realizar una investigación de esta naturaleza, es debido a que la dinámica actual y el devenir político de México, presentan una serie de nuevos retos que requieren una pronta atención para que sean resueltos de una manera eficaz.

**Palabras clave:** Derecho parlamentario, Parlamento, Senado, Resoluciones, Acuerdos parlamentarios.



**Abstrac:** Parliamentary agreements are known within the legislative field as those practices or uses for handling information or consensus between various parliamentary factions. The study that has been carried out with respect to this kind of practices is found within parliamentary law as part of its sources.

This paper seeks to bring the reader closer through a study classified as analytical-descriptive about this series of practices that have become an unwritten rule in the negotiation process and to reach consensus in the Congress of the Union.

Currently, this series of instruments has become one of the measures that allowed the construction of parliamentary majorities and minorities. We must not forget that the context in which we currently live has a history that completely changes the integration of the parliamentary groups represented in the Chamber of Deputies as in the House of Senators.

The Legislative Power in Mexico for more than sixty-eight years, maintained the appreciation that the President was everything and the work of the Congress was only an appendix that supported the actions of the President of the Republic, since each legislative work was subject to disposition of the holder of the Executive Power or in the interest of the official Party. However, since 1997, the progress of consensus between political parties and the implementation of new rules of the game managed to snatch the majority of the Chamber of Deputies from the Institutional Revolutionary Party (PRI) and two quarters of the seats in the Senate of the Republic; doing with it, that the works of the LVII Legislature, which began in September of that year, became a starting point for the parliamentary transformation, not only in the structural subjects with a view to the benefit of the country, but also would bring the intention to inquire about new schemes that could redirect parliamentary work and especially the actions of legislators in and out of legislative life.

With this new conformation the ways in which the agreements are established changed significantly because the political groups had to negotiate with those who were now opposition and that represent a large number of legislators.

In our approach we develop one of the processes that, according to the parliamentary study, is the most technical which is called a legislative process. However, the path that leads to this process requires a series of instruments that can have consensus among the different parliamentary groups and that are activities that no law or manual establishes the ways in which it should be carried out and are usually considered as agreements. private or even bad practices.

Regarding the study on parliamentary agreements and the elements that surround them, it should be mentioned that, as a justification for conducting an investigation of this nature, it is because the current dynamics and the political future of Mexico, present a series of new challenges that require prompt attention to be solved in an effective way.

Keywords: Parliamentary law, Parliament, Senate, Resolutions, Parliamentary agreements.

## Los acuerdos parlamentarios en el contexto de la práctica parlamentaria

*Marco Antonio Loaiza Coronel\**

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El poder legislativo y su Desarrollo en el Sistema político mexicano. 2.1. Origen de la representación. 2.2. Antecedentes y conceptos del derecho parlamentario. 2.3. Fuentes del derecho parlamentario mexicano. 3. Formación del Senado de la República dentro del parlamento mexicano. 3.1. El Senado y su proceso histórico. 3.2. Marco jurídico y lineamientos del Senado. 4. El proceso legislativo en el Senado: los tipos de asuntos y sus resoluciones. 4.1. Estructura orgánica del Senado. 4.1.1. Mesa directiva. 4.1.2. Junta de coordinación política (Jucopo). 4.1.3. Grupos parlamentarios. 4.1.4. Las comisiones. 4.2. Tipos de asuntos. 4.2.1. Acuerdos parlamentarios. 4.2.2. Dictamen. 4.2.3. Iniciativa. 4.2.4. Minutas. 4.2.5. Proposición con puntos de acuerdos. 5. El contexto de los acuerdos parlamentarios. 5.1. Los tipos de acuerdos parlamentarios. 6. Conclusión. 7. Propuesta. 8. Fuentes de consulta.

## 1. Introducción

La presencia de los acuerdos parlamentarios en la Cámara de Senadores es de gran importancia dentro del marco de los debates sobre las decisiones políticas, administrativas y jurídicas. Ésta figura han estado presentes en las sesiones, así como en las actividades legislativas en los grupos de trabajo y órganos legislativos.

El trabajo legislativo bajo esta figura ha sido considerado como fructífero, mientras que otros señalan una profunda opacidad en la práctica. Recordemos que el Poder Legislativo y cada una de las cámaras que lo conforman deben generar un consenso a través del dialogo, la negociación y el cabildeo.

Sin embargo, uno de los cuestionamientos que se hacen en torno a estas prácticas es: ¿cómo pueden influir los acuerdos parlamentarios en las decisiones de las comisiones? ¿Quiénes los generan? ¿Cuánto duran? ¿Están reglamentados? Entre algunas otras.

Para poder responder a las preguntas es necesario conocer a ese objeto de estudio que es el Poder Legislativo y cómo ha tenido su evolución teórica y práctica a lo largo de muchos siglos, a partir de diferentes propuestas originadas por algunos pensadores como Locke, Montesquieu, y Rousseau.

Para conocer las bases, nos adentraremos a los antecedentes y algunos conceptos que se generan dentro del Derecho Parlamentario, así como las fuentes en el caso mexicano. Por otro lado, analizaremos la formación del Poder Legislativo en México y la integración del Senado de la República al sistema representativo.

El Senado de la República como organización analiza una serie de asuntos y genera una resolución. En el tercer apartado, se presenta una revisión de la estructura orgánica de esta Cámara y de los asuntos que atienden tanto los órganos de legislativos como las comisiones, entre ellos los acuerdos parlamentarios.

En la última parte presentamos un análisis acerca de los acuerdos parlamentarios y su surgimiento, composición y características.

A casi 150 años del establecimiento del Senado de la República, éste se ha convertido en el espacio natural para discutir las consecuencias de conflictos y

fenómenos políticos nacionales e internacionales y generar elementos representativos que respondan a la heterogeneidad del país.

## **2. El poder legislativo y su desarrollo en el sistema político mexicano**

A lo largo de las últimas dos décadas, el Poder Legislativo en México se ha ido convirtiendo en un órgano con más actividad y presencia en la vida política mexicana. Los trabajos en ambas Cámaras durante las últimas seis legislaturas han generado una serie de temas de coyuntura que han servido para convertirlo en un objeto de estudio englobado en múltiples líneas de investigación, que parten desde la misma estructura de políticas públicas, hasta la reconstrucción del propio trabajo parlamentario.

Exponer acerca del parlamentarismo mexicano, no solo implica conocer de manera jurídica las funciones, o procedimientos de trabajo, sino también se tiene que reflexionar bajo los cánones que existen en el pensamiento político sobre el estudio legislativo. Por ejemplo, algunas bases clásicas como las expuestas en visiones como las de Lock, Montesquieu, Hobbes, Rousseau, estructuraron concepciones teóricas y prácticas que abrieron camino a otros autores como Kant, Burke, al mismo Sieyès, quienes a partir de ahí idearon sus modelos de representación y establecieron la construcción de sus propias visiones de Estado y concretaron un pensamiento definido del Poder Legislativo.

En la actualidad el Poder Legislativo y sus integrantes cuentan con una importancia dentro del Estado democrático ya que constituyen el órgano representativo popular. Este tiene entre sus diversas actividades la creación, modificación, e implementación de políticas públicas con el fin de buscar el bien común.<sup>3</sup>

Parte de los antecedentes con los que cuenta el Congreso mexicano se encuentra ubicados a partir del nacimiento de la representación y del Derecho Parlamentario.

### **2.1. Origen de la representación**

---

<sup>3</sup> El Poder Legislativo, de acuerdo a la visión de Susana Pedroza (2003:23) "Es conocido en como órgano legislativo o cuerpo colegiado y en la mayoría de los países es conocido como Parlamento, Congreso o Asamblea. Por otro lado, el legislador quien es el integrante de esta Asamblea podemos conceptualizarlo con base en señalado por George Sabine (2004: 274-275) quien, a través del pensamiento político de Maquiavelo, afirma que el legislador es un representante de la sociedad que funciona a través de una "virtud moral y cívica" que ayuda encaminar a una sociedad a los sanos principios. Éste considerado "el arquitecto, no sólo del Estado, sino también de la sociedad con todas sus instituciones morales y económicas"

Dentro de estos antecedentes históricos podemos encontrar que el nacimiento de un gobierno con matices parlamentarios, de acuerdo a Valencia<sup>4</sup>, aparecen con la creación de cuerpos deliberativos, encargados de aglutinar el interés nacional. Este supuesto data desde la Edad Media a raíz de la construcción, en algunos países, de un sistema de gobierno con instituciones representativas que otorgaban potestad a ciertos actores, quienes a su vez tenían esta responsabilidad y se encontraban simbolizados en la figura de los nobles y en un cuerpo electo de representación popular, los cuales realizaban asambleas y deliberaban sus puntos de vista desde intereses distintos<sup>5</sup>.

Uno de los primeros países que integraron dentro de su sistema político una representación parlamentaria fue Inglaterra, que es conocido dentro del estudio legislativo como la *cuna de la representación parlamentaria* Valencia<sup>6</sup> cuyas labores datan del siglo XII. Éstas eran basadas en convocar a la milicia a través de la figura de los caballeros, y a las grandes esferas de poder compuestas por la burguesía. El propósito de reunirlos era para formar el consejo del Rey que, posteriormente originara el nacimiento de una asamblea y la expansión de un consejo como órgano representativo que tenía como fin, buscar atender los problemas locales y mantener un control sobre el poder del Rey.

Fue a partir del siglo XVIII, cuando el Parlamento se constituyó con la característica de ser un órgano representativo y con ello se inició un proceso en el que diferentes documentos<sup>7</sup> que surgieron, en especial, en las recién independizadas

---

<sup>4</sup> Valencia, L., *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México, 2007, Cámara de Diputados LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.

<sup>5</sup> Chevalier, J. *Los grandes textos políticos: desde Maquiavelo a nuestros días*. (6ª ed.) España, 1967.

<sup>6</sup> Valencia, L., *La representación parlamentaria. Ob. Cit.*, México, 2007.

<sup>7</sup> Los documentos referidos con la Declaración de Derechos de Virginia y de Independencia de los Estados Unidos. Otros documento fue la *Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano* que en su contenido se puede leer: "Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos."

colonias estadounidenses tuvieron un impacto que, de acuerdo con Pedroza<sup>8</sup>, “hacían referencia al Poder Legislativo dentro de un Estado de Derecho o moderno”.

Otro elemento que permitió la apertura de un pensamiento con base en la representación fue la Revolución Francesa que tuvo lugar a finales del siglo XVIII y que abrió la oportunidad de que las asambleas tuvieran una conformación de personajes provenientes de diferentes estratos sociales. Una consecuencia de esto fue la integración de las cortes que elaboraron la Constitución de Cádiz de 1812 en España<sup>9</sup>.

## **2.2. Antecedentes y conceptos del derecho parlamentario**

Con el surgimiento de la Representación y la evolución política y social en diferentes partes de mundo, surge en Estado Unidos un concepto jurídico llamado “*El Derecho Parlamento*”. Como parte de las múltiples ramas del Derecho, ésta tiene sus orígenes a finales del siglo XVIII y se integró como parte del cuerpo de normas que los parlamentarios debían consultar o seguir con el objetivo de poder realizar su actividad con deliberaciones enfocadas al bien común y mantener una regulación de las actividades emprendidas.

Juan Carlos Cervantes<sup>10</sup> señala que las bases del Derecho Parlamentario se encuentran en la obra de Jeremy Bentham, “*Tácticas Parlamentarias*”, que posteriormente permitirían integrar la obra compilada de Thomas Jefferson, titulada “*Manual de derecho Parlamentario de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*”<sup>11</sup> cuyo contenido presentaba a los representantes las herramientas para tomar decisiones con base en soluciones idóneas.

---

<sup>8</sup> Pedroza de la Llave, S. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Editorial Porrúa. México, 2003, p. 26.

<sup>9</sup> *Ídem*.

<sup>10</sup> Cervantes, J. C. *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*. México. 2012, Centro de Estudios de Derecho e investigación Parlamentaria, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

<sup>11</sup> Pedroza de la Llave, S. *El Congreso General Mexicano. Ob. cit.*, Editorial Porrúa. México, 2003, p. 38.



El Derecho Parlamentario cuenta con perspectivas univocas acerca de su definición: Susana Pedroza<sup>12</sup> afirma que el Derecho Parlamentario es aquel que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatus y funciones de las instituciones representativas, llámese Parlamento, Asamblea, Congreso, Poder Legislativo.

Por otro parte, Silvano Tosi presenta al Derecho Parlamentario como el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que hace referencia a las funciones del Congreso<sup>13</sup>.

Podemos definir, con ayuda de los conceptos presentados, que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que permiten desde la perspectiva política y jurídica regular las actividades del Congreso. Sin embargo, este tipo de Derecho, en el caso mexicano, no se localiza en una sola norma.

### **2.3. Fuentes del derecho parlamentario mexicano**

Los elementos o las fuentes que componen al Derecho Parlamentario como parte del conjunto de normas, que se ha mencionado, las podemos encontrar en aquellas que tienen referencia en el caso del Congreso mexicano y sus actividades, son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General y los Reglamentos internos que posee cada una de las cámaras del Congreso.

Existen otros elementos que, con base en la filosofía jurídica, se pueden contemplar dentro del Derecho Parlamentario y esta son: las fuentes materiales y las fuentes históricas. Las primeras, con base en la teoría se pueden encontrar en los acontecimientos históricos que generan una evolución social e institucional; mientras que las fuentes históricas pueden ser aquellos medios que son considerados como las

---

<sup>12</sup> *Ídem*.

<sup>13</sup> Cervantes, J. C. *Derecho Parlamentario*, *Ob. cit.*, México. 2012, p. 21.

herramientas que permitan amplificar el trabajo de las sesiones del Congreso y nos referimos a la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates.

Cada uno de estos elementos presentados, desde la óptica histórica hasta la jurídica, dan origen al sistema representativo mexicano dentro del Estado democrático, gracias a la innovación ideológica del siglo XVIII y del desarrollo político en otras partes del mundo.

Ahora vemos como todos estos elementos sentaron las bases del sistema parlamentario que actualmente tenemos. Asimismo, conozcamos la formación y evolución del Senado de la República.

### 3. Formación del Senado de la República dentro del parlamento mexicano

Las raíces del Parlamento en nuestro país tienen lugar en España con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812. Este documento fue resultado de la expansión del pensamiento y de los procesos revolucionarios del siglo XVIII. Asimismo, existía la necesidad de una Constitución en España<sup>14</sup> que respondiera al debilitamiento de la presencia de éste país en diferentes regiones de América y repeler las intervenciones extranjeras:

La Constitución se aprobó en el marco de la Guerra de la Independencia (1808 a 1814), y fue la respuesta del pueblo español a las intenciones invasoras de Napoleón Bonaparte que, aprovechando los problemas dinásticos entre Carlos IV y Fernando VII, aspiraba a constituir en España una monarquía satélite del Imperio, como ya había hecho con Holanda, Alemania e Italia, destronando a los Borbones y coronando a su hermano José Bonaparte<sup>15</sup>.

En el texto de Cádiz, se aprecia los primeros antecedentes del parlamento mexicano y de la división de poderes. Es importante señalar que, durante su promulgación, en México se llevaba a cabo la etapa denominada como *“La lucha Insurgente en contra de la corona española”*, encabezada por José María Morelos y Pavón.

La Constitución de Cádiz formó parte de los postulados que Morelos, años después, plasmaría en documentos como los Sentimientos de la Nación y en las bases del Congreso de Anáhuac de 1814<sup>16</sup>.

La Constitución, que fue promulgada en marzo de 1812, fue elaborada por las Cortes reunidas en la Ciudad de Cádiz, quienes a través del principio de que la

---

<sup>14</sup> La Constitución de Cádiz creaba la diputación provincial, órgano electo de gobierno. Uno de los personajes que dieron origen a esta institución fue Miguel Ramos Arizpe. La constitución de 1812 se enlazaba con las Leyes tradicionales de la Monarquía española, pero, al mismo tiempo, incorporaba principios del liberalismo democrático tales como a soberanía nacional y la separación de poderes.

<sup>15</sup> Congreso. México: Centro de Estudios de Derecho e investigación Parlamentaria, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

<sup>16</sup> Camacho, J. L. *El Congreso Mexicano*. (5ª ed.) México: 2013, Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Soberanía residía en la Nación”<sup>17</sup> dispuso de que en ambos hemisferios (Europa y América) se eligieran diputados para integrar las Cortes. Es decir que de acuerdo a la población se elegirían alrededor de un diputado por cada setenta mil residentes, de manera indirecta y bajo tres los tres niveles de gobierno que contaba: el municipal, distrital y provincial. En todo esta Carta Magna se puede encontrar dos objetivos: 1. La soberanía radicaba en la Nación y 2. La pertenencia a esta de la potestad legislativa.

La evolución del conflicto que buscaba poner fin a la emancipación del país de la Corona Española y que comenzó en septiembre de 1810 se produjo en diferentes etapas, teniendo como fin la consumación de la lucha y la proclamación de la independencia en septiembre de 1821, luego de 11 años de lucha.

Luego de esta lucha, las bases de la nación estadounidense, que apenas contaba con pocas décadas de existencia, influyeron como precedente del para la instauración de un sistema federalista en nuestro país y que fue adoptado en 1824<sup>18</sup>. Este sistema se puede definir de la siguiente forma:

El federalismo en México se entiende como un sistema constitucional que ha tenido como objetivo descentralizar los poderes unificados heredados de estructuras coloniales en el país. El federalismo se ha desarrollado en forma gradual y, en las últimas décadas, se ha enfocado a fortalecer el ejercicio de la economía pública regional. Por tanto, la estructura federalista en México existió desde el siglo XIX pero no fue desde su primer momento funcional. La funcionalidad sólo se concretó hasta finales del siglo XX<sup>19</sup>.

Posteriormente, y luego de la instauración del federalismo, las constituciones en México tuvieron un proceso en que el Parlamento mexicano o Poder Legislativo se encontraba presente en esta nueva figura:

---

<sup>17</sup> Villegas, G. La representación política en el nacimiento del México independiente. En *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico política de la Nación Mexicana* (pp.11-69). México: (2014), Cámara de Diputados LXII Legislatura.

<sup>18</sup> La conformación federalista en México fue peculiar pues en la etapa de independencia no hubo una conformación regional que cediera poderes a una entidad federal central. Todo lo contrario, el Federalismo en México ha sido un proceso gradual de descentralización de poderes a regiones de conformación incipiente en su estructura socio-económico.

<sup>19</sup> Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (2009) Federalismo. Recuperado el 29 de septiembre de 2016, de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>

Cuadro 1. La presencia del Congreso en la evolución constitucional.

Documento	Año	Referencia
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	1814	<p>Artículo 5°.- Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.</p> <p>Artículo 8°.- Cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establezca para la salvación y felicidad común.</p> <p>El Capítulo III. Se refería al Supremo Congreso y éste se comprende del artículo 48 al 59.</p>
Acta Constitutiva de la Federación	1824	Esta Acta contemplaba del artículo 10 al 14 acerca de que el Poder Legislativo de la federación residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondría el Congreso General. Asimismo, señalaba las funciones que debía asumir los integrantes del Congreso.
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	1824	La Carta Magna de 1824 señalaba en su Título III, de la Sección I al V, es decir del artículo 7 al 73, la naturaleza y el modo de ejercicio con el que deberían contar las cámaras que conformaban al Congreso general.
Leyes Constitucionales	1836	Conocida como las <i>Siete Leyes</i> que en su contenido se localizaban 58 artículos que señalaban a las Diputaciones Permanente, las facultades de las cámaras y sus prerrogativas, sobre la formación de las leyes, de las sesiones y composición de la Cámara de Diputados y del Senado.
Bases de la Organización Política de la República Mexicana	1843	Bajo la misma estructura que contiene en las "Leyes Constitucionales de 1836, estas bases en su Título IV, sobre Poder Legislativo se encuentra compuesto por 57 artículo, aunque en éste documento se aprecian las restricciones que tienen las cámaras.
Constitución Política de la República Mexicana	1857	La Constitución Federalista sentó las bases del Poder Legislativo dentro de la División de Poderes. En esta Carta Magna, en su Título III, a partir del artículo 51 hasta el 74 abordaban los aspectos como las Diputaciones permanente, las sesiones y su estructura. Cabe señalar que en esta constitución no se preveía un Cámara de Senadores.
Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	1865	Durante el denominado "Segundo Imperio" que encabezó Maximiliano de Habsburgo, el Congreso fue inexistente, salvo

		por la figura que contemplaba en este documento que se llamó Consejo de Estado y que señalaba: Artículo 14. La formación, atribuciones y nombramiento del Consejo de Estado, son los que determina la ley de su creación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	En el Título Tercero, Capítulo II, se estipula la elección, instalación, y lineamientos de las iniciativas de ley que tiene el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras. Asimismo, en la Sección III, se establece a partir del artículo 76 las facultades exclusivas del Senado de la República.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México<sup>20</sup>, del libro *El Congreso Mexicano* de José Luis Camacho Vargas<sup>21</sup> y de lo establecido en el Marco Jurídico del Senado de la República.<sup>22</sup>

Como se puede apreciar, durante el proceso de independencia y posteriormente con el México dividido en dos sistemas (Centralista y Federalista) el Congreso tuvo una presencia, no bajo un sistema bicameral estable como con el que actualmente contamos, pero sí con la perspectiva de la representación y que durante largos años, la sociedad mexicana, la clase obrera, campesinos y los grupos indígenas tenían presente.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores se detectó que, en algunas constituciones, está se encontraba presente y posteriormente era removida debido a las necesidades que el régimen centralista, o federalista contemplaba. Sin embargo, fue con el régimen federalista, cuya expresión fue a través de la Constitución promulgada en 1857, que el Congreso se habilitó bajo una sola cámara representativa, y se mantendría así los siguientes 30 años.

<sup>20</sup> Véase Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2016) *Constituciones de México*. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de:

[http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones\\_de\\_Mexico](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico).

<sup>21</sup> Camacho, J. L. (2013) *El Congreso Mexicano* (5ª ed.) México: Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

<sup>22</sup> Cámara de Senadores (2016) *Marco Jurídico*. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de [http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos\\_apoyo/documentos/63-62/Marco\\_Juridico\\_Ed03-marzo\\_2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/63-62/Marco_Juridico_Ed03-marzo_2016.pdf).

### **3.1. El Senado y su proceso histórico**

El Congreso ha tenido una presencia en la historia de México y en su formación que, debido a la inestabilidad política que se vivió en los años siguientes a la consumación de la independencia, así como en los derrumbes de gobierno, generaron poco reconocimiento a la autoridad de este cuerpo de representantes.

A partir de 1823 se previó la integración de una Cámara "Alta", que se encargaría de revisar los actos de la Cámara "Baja". Esta cámara tenía que estar estipulada en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En los años subsiguientes, y como consecuencia de la frágil estabilidad política, se produjo el desconocimiento del sistema federal, lo que originó levantamientos armados en diferentes regiones del país. Esto llevó a promulgar las Leyes Constitucionales o "Siete Leyes", esto, además, produjo que los estados de la República fueran suprimidos como figura administrativa y sustituidos por "Departamentos". Con la desaparición de los estados, el Senado se mantuvo presente, sin embargo, sus actividades se encontraban bajo ciertas restricciones y denominado como simple "oficialía de partes" de los asuntos de la Cámara de Diputados.

Como parte de las consecuencias de la guerra de México con los Estados Unidos y la pérdida de gran parte del territorio nacional, se generó una inestabilidad en el país que llevó, en 1853, a restablecer el sistema centralista que años después sería sustituido con los postulados del liberalismo y con ello la implementación de la Constitución Política de la República Mexicana en 1857. En este documento únicamente se decidió continuar bajo un sistema unicameral, en donde los diputados mantendrían la representación popular.

Fue a partir de la reforma constitucional enviada por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, el 13 de noviembre de 1874, en el que se le dio forma a la Cámara de Senadores, la cual estaría integrada por dos representantes por estado y mantendrían su encomienda por un periodo de cuatro años, igual que lo Diputados.

François-Xavier Guerra<sup>23</sup> señala que con estas dos cámaras se compartiría "el Poder Legislativo de la Nación."

A principios del siglo XX, México se encontraba bajo un proceso revolucionario cuyo objetivo era el establecimiento de un sistema democrático, con base en los ideales de los constituyentes de 1857. Cabe destacar que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tuvieron momentos de represión, luego de que durante el régimen de Victoriano Huerta la censura y represión llevaron a que en 1913 se decretara la disolución de la Cámara de Diputados, el encarcelamiento a legisladores opositores a su gobierno y el asesinato de otros.

Años después y con la caída del régimen Huertista, el gobierno del presidente Venustiano Carranza comenzó un proceso que pretendía integrar un Congreso Constituyente con el objetivo de crear una nueva Constitución. Los objetivos que la nueva Carta Magna debía contener la estructura de un régimen republicano, representativo, democrático y federal, junto con la división en tres poderes y un Congreso bicameral.

Guillermina Martínez señala que a partir de la segunda reforma política de 1933 y con las modificaciones a la Constitución de 1933, entre ellas la cláusula de no reelección, los grupos políticos comenzarían a contar con una mayor circulación en los puestos de elección popular, sea diputados o senadores:

"Esta reforma contribuyó en el nuevo diseño para que el poder legislativo quedará sujeto al partido de Estado y al Ejecutivo Federal emanado del partido oficial"<sup>24</sup>

A partir de los años 30s con la implementación del plan sexenal, el Congreso de la Unión ha tenido un proceso evolutivo en el que, como señala Daniel Cosío Villegas, los legisladores tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, tienen el único objetivo de iniciar carrera política, bajo la premisa de quedar muy bien frente al "Gran Elector":

---

<sup>23</sup> Guerra, F. X. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Vol. 1.* (2ª ed.) México: (2012), Fondo de Cultura Económica. p. 26.

<sup>24</sup> Martínez, Guillermina. *Institucionalización y liderazgo en el Senado mexicano.* México: (2015), ediciones lirico y Universidad Autónoma Metropolitana. p. 51.



“La subordinación del Poder Legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no aparezca como tal...

...Los candidatos a diputados o senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos como gobernadores... Esto quiere decir que después de los tres años de mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial”<sup>25</sup>

La historia política mexicana ha enfatizado que, con la llegada de la transición democrática en julio de 1997, se comenzó a colocar al Congreso de la Unión en el centro de las decisiones y cuya actividad no podía ser ignorada Woldenberg<sup>26</sup>. Esto se debió a las modificaciones que tuvo la ley electoral y las distintas presiones que los partidos políticos de oposición llevaron a cabo entre desde 1976 y que culminó hasta los años 1999. Estos cambios permitieron contribuir a una amplia pluralidad partidista y de nuevas ideas, inicialmente en la Cámara de Diputados, y posteriormente en el Senado de la República.

Particularmente en el Senado, las reformas de 1976, 1986, 1993 y 1996 comenzaron un proceso de reestructura que se vio reflejado en la norma interna que lo rige. Algunos de los cambios que tuvo fueron la desaparición de los colegios electorales, los cuales se encontraban en su norma desde 1874 y da comienzo a la autonomía electoral.

Otro aspecto que cambió fue la renovación de la Cámara cada tres años, que a partir de las reformas de 1986. Esto establecía que los senadores pasaban por una renovación bianual por la mitad, cuyo principio se encontraba en la Constitución de 1917 y que a partir de la reforma del 86 se renovarían cada tres años, por la mitad. Es

---

<sup>25</sup> Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*. (5ª ed.) México: (1975), Cuadernos de Joaquín Mortiz, p. 29.

<sup>26</sup> Mora Donatto, C. *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: (2006), Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.

hasta 1996 cuando se modifica, nuevamente, la Constitución y se decreta la que los senadores permanecerían en su encargo durante seis años.

Guillermina Martínez señala que “El tránsito de una renovación de la Cámara de Senadores por mitad, hacia una renovación total permitió avanzar a un sistema institucional donde la construcción de liderazgos se flexibilizó parcialmente legitimando los intereses del electorado representados por los senadores”<sup>27</sup>

Con la llegada de nuevos legisladores, el descrédito generalizado que los rodeaba como la incapacidad, la apatía y los procedimientos viciados<sup>28</sup>, fueron decreciendo entre el electorado que comenzaba a tener una gran confianza en su nueva legislatura. Esto se podía distinguir entre los diferentes órganos parlamentarios.

### 3.2. Marco jurídico y lineamientos del Senado

A partir de las modificaciones a la estructura legislativa en diferentes Reformas Político-Electoral, que tuvieron lugar durante la segunda mitad del siglo XX era evidente la necesidad de un paso hacia adelante en la modernización del Marco Jurídico que regía al Senado<sup>29</sup>. En la siguiente tabla, podremos observar las leyes que actualmente mandan:

Cuadro 2. Senado de la República. Marco Jurídico

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Se establece la Elección y Composición de Poder Legislativos, dividiéndolo en dos cámaras en las que se depositara un Congreso General (Art. 50).</p> <p>Señala los requisitos que deberán de tener los aspirantes a ocupar un puesto de elección popular, y sea diputado o senador (Art. 58).</p> <p>La composición y renovación de la Cámara de Senadores (Art. 56).</p> <p>Sobre los senadores suplentes (Art. 57).</p> <p>Reelección de senadores (Art. 59).</p>
--	---

<sup>27</sup> Martínez, Guillermina. *Institucionalización y liderazgo en el Senado mexicano*. Ob. cit., (2015), ediciones lirico y Universidad Autónoma Metropolitana. p. 56.

<sup>28</sup> Los procedimientos viciados son definidos por especialista como al legislador que se le apreciaba en una rutina constante como es: asistir a las reuniones plenarias, presentarse a la sesión, y votar dictámenes de acuerdo a las decisiones del Coordinador Parlamentario (Ramírez 2013).

<sup>29</sup> Mora Donatto, C. *Cambio político y legitimidad funcional*. Ob. cit., (2006), Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.

	<p>Sobre las iniciativas y formación de la ley (Art. 71).</p> <p>Facultades exclusivas del senado (Art 76).</p>
<p>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>30</sup></p>	<p>A partir del título Tercero sobre la organización y funcionamiento del Senado de la República y se hace referencia a:</p> <p>Sesión Constitutiva de la Cámara.</p> <p>De la integración, duración y elección de la Mesa Directiva.</p> <p>Sobre los Grupos Parlamentarios.</p> <p>Características de la Junta de Coordinación Política.</p> <p>Sobre las Comisiones Ordinarias, Especiales y Bicamerales.</p> <p>Acerca de la Organizaciones Técnicas y Administrativas.</p> <p>Cada una de estos puntos se encuentran estipulados del artículo 58 al 115, de dicha ley.</p>
<p>Reglamento del Senado de la República</p>	<p>Esta norma interna consta de 312 artículos. Estos se encuentran distribuidos en diez Títulos, que señalan:</p> <p>Disposiciones Generales.</p> <p>Los estatutos de los senadores y senadoras.</p> <p>Sobre los Grupos Parlamentarios.</p> <p>De los Órganos Directivos.</p> <p>Acerca del Pleno.</p> <p>Los trabajos de las comisiones y comités.</p> <p>Sobre el Procedimiento Legislativo.</p> <p>De los Procedimientos Especiales.</p> <p>Otras actividades del Senado.</p> <p>Los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Marco Jurídicos del Senado de la República.

En lo que respecta ordenanza interna del Senado, cabe mencionar, que el Reglamento del Senado de la República es considerado como la norma que cubre una gran parte de las lagunas jurídicas, a través de la práctica parlamentaria, superando por poco el de la Cámara de Diputados. Con ellos se cumple con el objetivo, que

---

<sup>30</sup> Como referencia histórica del marco normativo del Congreso de la Unión, en 1823 se emitió y aprobó el Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano, cuya aplicación permitió promulgar la Constitución Federalista de 1824. Desde aquella época y hasta el 24 de mayo de 1979, las funciones del Congreso se regularon por diversos reglamentos que datan del 23 de diciembre de 1824, del 20 de noviembre de 1897 y del 20 de marzo de 1934. Posteriormente, el 25 de mayo de 1979, el Congreso aprobó la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue objeto de adiciones y reformas el 28 de diciembre de 1981, y el 20 de julio de 1994; finalmente el 31 de agosto de 1999, se aprobó una nueva Ley Orgánica que es la vigente en la actualidad (Arroyo).

durante la LXI Legislaturas --2010-- se pretendió, acerca de “modernizar el marco normativo para atender el rediseño de las relaciones entre los poderes existentes a partir del pluralismo político”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Martínez, Guillermina. *Institucionalización y liderazgo en el Senado mexicano. Ob. cit.*, (2015), ediciones lirico y Universidad Autónoma Metropolitana.

#### **4. El proceso legislativo en el Senado: los tipos de asuntos y sus resoluciones**

El Senado de la República, como organización, ha tenido una serie de transformaciones que lo ha convertido en un objeto de estudio con un alto “Nivel de complejidad” en lo que respecta a sus deliberaciones y mecanismos de trabajo, especialmente en lo que refiere a los asuntos a deliberar o los acuerdos que llevan a cabo.

Sin embargo, antes de abordar estos temas, tenemos que comprender que no todos los asuntos que se presentan o se acuerdan, son tratados por las mismas instancias. Por ejemplo, las comisiones legislativas no tendrán el mismo tipo de trabajo o facultad que podría tener la Junta de Coordinación Política en lo que se refiere a Acuerdos Parlamentarios; asimismo el contenido o la deliberación con respecto a una iniciativa no podría ser abordada por la Junta de Coordinación Política o la Mesa Directiva, sin que antes haya tenido conocimientos la respectiva comisión. Para todos estos detalles conozcamos cuales son los órganos diferentes que se encargan de dar un seguimiento, así como los tipos de asuntos que se abordan.

##### **4.1. Estructura orgánica del Senado**

Con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General y en el Reglamento de la Cámara de Senadores, la estructura orgánica de la Cámara estará compuesta por la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, los Grupos Parlamentarios, y el sistema de comisiones. Existen otros órganos con fines administrativos<sup>32</sup> que tiene como fin reforzar el trabajo de la Mesa Directiva.

---

<sup>32</sup> Los órganos son:

- A) La Secretaría General de Servicios Parlamentarios.
- B) La Secretaría General de Servicios Administrativos.
- C) Las Unidades administrativas

#### **4.1.1. Mesa directiva**

De acuerdo con el Diccionario de Términos Parlamentarios, la Mesa Directiva se conceptualiza:

Órgano de dirección en cada una de las cámaras del Congreso que ostenta su representación ante otros órganos. Sus principales tareas son:

- a) Dirigir las actividades legislativas dentro de las sesiones de las cámaras;
- b) Garantizar la libertad en los debates;
- c) Vigilar que la organización y los trabajos legislativos estén apegados a la normatividad interna;
- d) Velar por la seguridad del recinto parlamentario; y,
- e) Cuidar que se respete la inmunidad parlamentaria de los legisladores.

Los integrantes de la Mesa Directiva son legisladores electos para ocupar este cargo por un periodo determinado, de acuerdo con el procedimiento y las normas que establece la Ley Orgánica del Congreso. Cabe precisar que, con las reformas a los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados más recientes, las comisiones y comités modificaron la denominación de su órgano de conducción de actividades de Mesa Directiva a Junta Directiva.

Las funciones de la Mesa Directiva se encuentran estipuladas en los artículos 32-43 de la Ley Orgánica del Congreso y 128 del Reglamento del Senado.

#### **4.1.2. Junta de Coordinación Política (JUCOPO)**

La Ley Orgánica del Congreso señala en su artículo 80 que la Junta de Coordinación será un grupo que expresará “La pluralidad de la Cámara mediante los entendimientos y convergencias”<sup>33</sup>. Esto debido a que este órgano se integra de los miembros, especialmente coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios que cuentan con una representación en la Legislatura.

---

<sup>33</sup> Camacho, J. L. *El Congreso Mexicano, Ob. cit.*, México: (2013) Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Además, el grupo parlamentario que cuente con la Mayoría Relativa, podrán tener dos representantes adicionales, mientras que el que cuenta sea considerado como el de Primera Minoría, contra con un miembro adicional.

Las funciones de la JUCOPO, con base en el artículo 82 de la Ley Orgánica son:

- 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 periodo 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 periodo 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. (Cámara de Diputados 2016).

### **4.1.3. Grupos parlamentarios**

Los Grupos Parlamentarios, describe Cecilia Mora (2006) son parte de la traducción parlamentaria de los partidos políticos, es decir integran el protagonismo dentro de la Cámara. Estos se rigen bajo lo establecidos en el artículo 70 de la Constitución Política; los artículos 14 y del 26 al 30 de la Ley Orgánica y de los preceptos 23, y del 25 al 31 del Reglamento del Senado.

La función de los grupos es realizar tareas específicas y coadyuvar al desarrollo de las actividades en su Cámara respectiva; su conformación permite la libre expresión de corrientes ideológicas.

### **4.1.4. Las comisiones**

Finalmente, los artículos 71,77 y 93 de la Constitución, la Ley Orgánica en sus artículos y los preceptos 25, del 113 al 115, 137 y 157 del Reglamento prevén la existencia de Comisiones constituidas por el Pleno, para apoyar en el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara, cuya función consiste básicamente en la elaboración de dictámenes, informes, control evaluatorio, opiniones o resoluciones.

Estos grupos de trabajo son uno de los principales componentes del método de incentivos, castigos, y frenos que configuran la acción individual del legislador; a la vez son los espacios de negociación y toma de decisiones más relevantes, configurando de forma determinante la actividad legislativa (Alcántara, 2005, 255).



## **4.2. Tipos de asuntos**

### **4.2.1. Acuerdos Parlamentarios**

El concepto de *Acuerdo Parlamentario*<sup>34</sup> podemos analizarlo desde diferentes enfoques. Por un lado, Susana Pedroza<sup>35</sup> señala que estos forman parte de las fuentes del Derecho Congresional mexicano (Parlamentario) y son normas internas creadas que pretenden regular algunos procedimientos al interior de una Cámara.

Por otro lado, el Diccionario de Términos Parlamentarios, los define como: Resolución que se toma al interior de los órganos de gobierno del Congreso o de alguna de sus cámaras, en torno a un asunto político o legislativo que será expuesto al Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación, o para establecer lineamientos o disposiciones donde la legislación es limitada o nula. Los acuerdos deben ser alcanzados por la mayoría de los grupos parlamentarios representados en el órgano de gobierno, están apegados casi siempre a las prácticas parlamentarias vigentes y su importancia consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo e imprevisibilidad del quehacer legislativo.

### **4.2.2. Dictamen**

Es una resolución escrita de una o varias comisiones legislativas, tomada por la mayoría de sus miembros, sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometido a su consideración por acuerdo del Pleno de la Cámara a la que pertenecen. El documento está sujeto a lecturas previas, así como a discusión, modificación -en su caso-, votación y aprobación de la Cámara respectiva.

El dictamen podrá ser de primera lectura o a través de la figura de Declaratoria de publicidad, segunda lectura o discusión, según el procedimiento legislativo que siga

---

<sup>34</sup> Uno de los resultados obtenidos luego de la reforma política de 1999 fue la establecer la figura de la Junta de Coordinación Política, la cual se conforma con los coordinadores de los grupos parlamentarios y cuya mayor voz la obtendrá aquel grupo que cuente con el mayor número de senadores. Una de las facultades otorgadas a esta figura por la Ley Orgánica el poder fomentar proyectos de acuerdo en contextos económicos, sobre la integración comisiones, o para las proposiciones de los legisladores. Ese ordenamiento se encuentra en los artículos 34 y 82 de norma orgánica del Congreso.

<sup>35</sup> Pedroza de la Llave, S. *El Congreso General Mexicano. Ob. cit.*, Editorial Porrúa. México, 2003.

al interior de la Cámara en que se analiza. Una vez votado en sus términos, el dictamen seguirá con el procedimiento legislativo correspondiente. Por lo general, el dictamen se compone de los siguientes puntos: proemio, antecedentes, considerandos, puntos resolutiveos y firmas.

#### **4.2.3. Iniciativa**

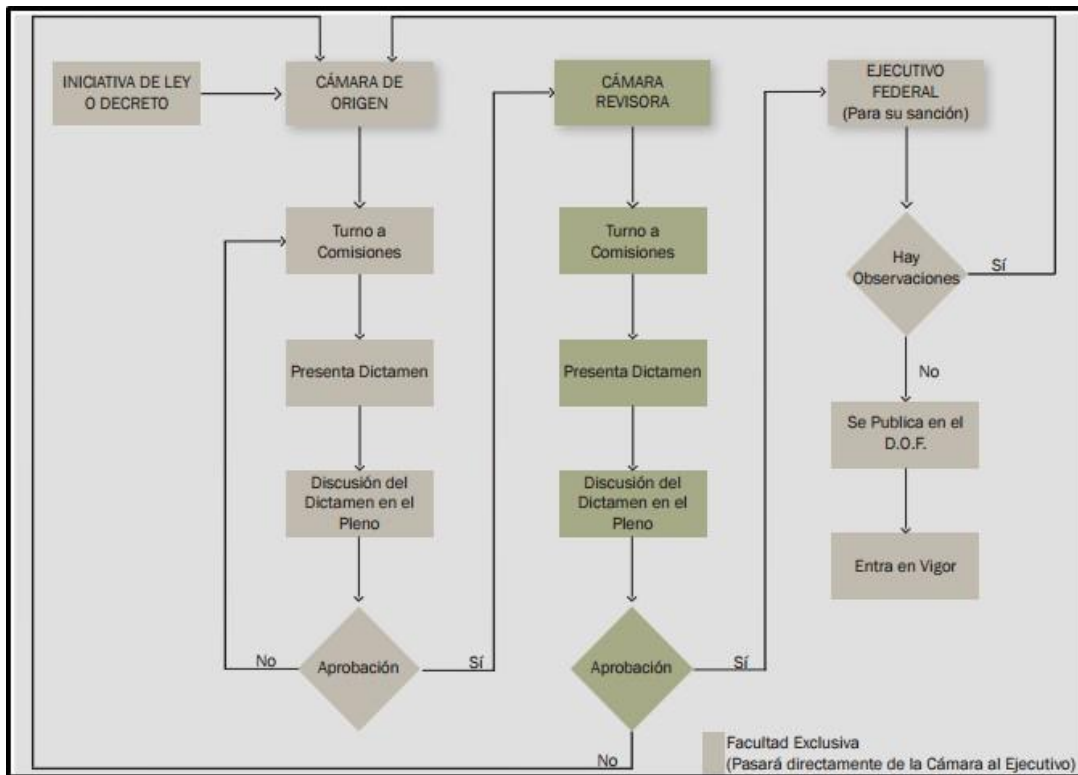
Las iniciativas son aquellas propuestas presentadas por el titular del Ejecutivo Federal, senadores, diputados, congresos locales y ciudadanos<sup>36</sup> para someter a la consideración de la respectiva Cámara un proyecto que contenga modificación o creación de leyes o decretos.

Como parte de la *función legislativa*, que es, la definición de un conjunto de reglas de carácter observables para la modificaciones o creación de leyes. Se lleva a cabo un *proceso legislativo* con el objetivo de dar un cauce a las iniciativas presentadas por los legisladores.

---

<sup>36</sup> De acuerdo a la norma, hasta el momento el Poder Judicial no cuenta con facultades para presentar iniciativas de ley.

Figura 1. Proceso legislativo



Fuente:

Alemán Sandoval, A., Chavarria Cedillo, S., Rivas Prats, F. (2010) *Estudios sobre el proceso legislativo federal en México*. México: Instituto Belisario Domínguez, (p. 18)

De acuerdo en el esquema anterior, *el proceso legislativo* se lleva a cabo a través de diferentes pasos:

1. El primero de ellos es la presentación de la iniciativa,
2. Sigue la discusión y aprobación de la iniciativa ante la Cámara de origen.
3. Continúa con la discusión y aprobación ante comisión o comisiones unidas de la cámara de origen.
4. Posteriormente se lleva a cabo la discusión y aprobación ante el pleno de la cámara de origen.
5. Pasa a la Cámara Revisora.
6. Pasa a la promulgación.
7. Publicación.
8. Iniciación de vigencia.

En caso de que el ejecutivo Federal vete una ley o decreto que el congreso le envía para su promulgación y publicación, deberá devolver el proyecto con observaciones dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

#### **4.2.4. Minutas**

Las Minutas se le llaman aquellas iniciativas que ya tuvieron un proceso de análisis en la Cámara revisora o comisiones y se presentan en otro documento, con modificaciones para lectura ante el pleno. Existe otra situación en la que una iniciativa se convierte en Minuta y es cuando la Cámara de origen remite el proyecto de ley o decreto a la Cámara de revisora.

#### **4.2.5. Proposición con puntos de acuerdos**

Una de las definiciones de esta clase de documento, es presentada por el Diccionario de Términos Parlamentarios:

Documento que presenta un legislador o grupo parlamentario ante el Pleno, en el que expone una postura y una propuesta en torno de un tema de interés público. Se considera que mediante este instrumento los legisladores y las cámaras del Congreso ejercen funciones de control al gobierno debido a que, generalmente, las proposiciones con punto de acuerdo están orientadas a: solicitar al Poder Ejecutivo información sobre la gestión en algún ramo de la administración pública, citar a comparecer a algún funcionario de la federación o exhortar al Ejecutivo federal a acatar alguna disposición o agilizar alguna acción gubernamental.

En otros casos también pueden implicar mecanismos para pedir a la Comisión Permanente convocar a periodos extraordinarios, solicitar al Congreso crear alguna comisión especial o exhortar a alguna autoridad del orden local para atender algún asunto de su incumbencia administrativa y de gestión.

Estas proposiciones pueden ser resueltas de inmediato en el Pleno (considerándose de urgente resolución), o bien, son turnadas a las comisiones correspondientes para su dictamen. Los dictámenes deben cumplir con los mismos requisitos que los de carácter legislativo, pudiendo desahogar varias proposiciones en uno sólo, siempre que se refieran al mismo tema o materia. No tienen carácter vinculante para quien van dirigidas. Su importancia radica en la cobertura que pueden tener en los medios de comunicación y en la presión pública que se ejerce a través del debate que generan en el Pleno.

## 5. El contexto de los acuerdos parlamentarios

Como hemos podido apreciar en los apartados anteriores, los asuntos legislativos se pueden dividir en temas internos y las propuestas de iniciativa de ley que presentan los senadores y los diferentes documentos que van surgiendo durante el proceso legislativo. Sin embargo, el asunto que nos compete en este ensayo es abordar lo relativo a los acuerdos parlamentarios y los diferentes efectos administrativos, jurídicos y políticos que va adquiriendo, así como su relevancia.

Los temas sobre los acuerdos parlamentarios se remiten al estudio del derecho, en especial a lo relativo a lo constitucional. Sin embargo, hay quienes afirman que también es un tema que debe introducirse a los que compete tanto a ramas administrativas como procesal<sup>37</sup>.

Recordando el concepto de acuerdo parlamentario, que se definió en párrafos anteriores, se señalaba que estas son resoluciones que se toman al interior de los órganos de gobierno. Estos forman parte de las fuentes del derecho parlamentario, podemos decir que esta clase de acuerdos son utilizados generalmente como un mecanismo de regulación a las situaciones que se encuentren ligadas al funcionamiento que tiene cada una de las cámaras.

Cabada afirma que dentro del origen que tiene el acuerdo parlamentario, esté responde al orden político y a las necesidades que tienen los partidos políticos representados, en este caso, en el Senado. Algunos funcionamientos que tiene la Cámara de Senadores se encuentran adaptados, con base en reglas que son emitidas o emanadas por parte de los acuerdos parlamentarios.

"Un acuerdo parlamentario es jerárquicamente inferior a la Ley Orgánica y al Reglamento, porque carecen formalmente de ley o decreto, ya que no requiere ser aprobado por las dos cámaras en forma separada y sucesiva. Además, aunque en ocasiones un acuerdo sea adoptado por ambas cámaras, carecería

---

<sup>37</sup> Cabada Huerta, M. (2011) Naturaleza del acuerdo parlamentario. Recuperado el 01 de noviembre de 2016, de: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmyYnu3prQAhUX52MKHdZXaikQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F193644%2F464553%2Ffile%2F acuerdo%2520parlamentario.pdf&usg=AFQjCNFzqW3nLfsJUHZE5iWJeh9YshzwOQ&sig2=eVBQrIR4ASGbuP7Z4\\_963g](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmyYnu3prQAhUX52MKHdZXaikQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F193644%2F464553%2Ffile%2F acuerdo%2520parlamentario.pdf&usg=AFQjCNFzqW3nLfsJUHZE5iWJeh9YshzwOQ&sig2=eVBQrIR4ASGbuP7Z4_963g).

en todo caso del presupuesto original de haber sido una iniciativa, así como los elementos esenciales del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional"

Entrando un poco a las referencias jurídicas que rodean el acuerdo parlamentario, nos remitimos al artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer apartado que señala: "Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior."

En el Reglamento del Senado de la República, el artículo 275 dice:

**Artículo 275**

1. El Pleno emite acuerdos parlamentarios a propuesta de la Mesa, la Junta, las comisiones y los comités, con el objeto de dictar resoluciones económicas relativas al régimen interior del Senado, conforme al artículo 77 de la Constitución.
2. Los acuerdos parlamentarios que proponen la Mesa o la Junta se someten de inmediato al Pleno. Los que proponen las comisiones y los comités se remiten al Presidente de la Mesa, la que una vez analizados en su viabilidad, los presenta al Pleno.
3. Los acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno se publican en la Gaceta.
4. La vigencia de cada acuerdo parlamentario se establece en el régimen transitorio correspondiente. Algunos acuerdos son de observancia obligatoria sólo en el transcurso de la Legislatura que los aprueba, en tanto que otros son permanentes hasta que se disponga lo contrario.

Cuando nosotros leemos el primer apartado, lo que se tiene que entender es una referencia a la practicidad de la labor parlamentaria, en otras palabras, se habla de una "economía procesal". Esto significa que cada uno de los acuerdos o decisiones que se tomen, por ejemplo, dentro de la Junta de Coordinación Política pueden tener un desarrollo que tome menos tiempo y que contenga un acuerdo por parte de los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, con el objetivo de generar acciones eficaces y oportunas con el fin de mejorar las funciones constitucionales y legales de la Cámara.

El artículo 275 del Reglamento de la Cámara de Senadores señala que los acuerdos parlamentarios que se generen en la Mesa Directiva y en la Junta de

Coordinación Política se someterán de inmediato discusiones en el pleno. Sin embargo, todo acuerdo que indican las comisiones o comités mantiene una centralidad de la información ante la Mesa Directiva, quien someterá a consideración el acuerdo para su votación ante el pleno.

Las teorías del Derecho Parlamentario señalan que cuando se presentan resoluciones o acuerdos parlamentarios cuyo origen son por parte de los órganos legislativos, se tienen que hacer de manera económica y con el aval del propio órgano proponente con el fin de generar resoluciones rápidas, para desahogar los diferentes temas que se tengan en la agenda legislativa. Uno de los aspectos más importantes es que un acuerdo parlamentario funciona dentro de la respectiva Cámara, esto significa que no afectará o se entrometerá a la colegisladora.

En la práctica los acuerdos parlamentarios pueden ser aprobados por la cámara y pueden ser propuestos por órganos directivos, por ejemplo:

- Mesa Directiva.
- Junta de Coordinación Política.
- Las comisiones (especiales, de investigación, ordinarias, etcétera).

Al principio de este apartado, señalábamos que un acuerdo parlamentario puede tener no solamente implicaciones dentro del derecho parlamentario, sino también en otras ramas como en materia administrativa o financiera. Esto es para generar respuestas o soluciones de manera dinámica algunas actividades legislativas.

Cabe mencionar que para que se lleven a cabo algunos acuerdos parlamentarios, los senadores tienen que entablar diálogo con sus compañeros o autoridades a cargo de los órganos legislativos. Esto para mantener y respetar el debido consenso político entre los grupos parlamentarios, pues cada uno de los asuntos aprobados debe generar un impacto en la sociedad. En muchas ocasiones, el éxito de un acuerdo parlamentario se debe por recurrir al uso de las prácticas parlamentarias, que, como recordaremos, son los usos y costumbres en que se sustenta los procedimientos y



formalidades aplicables al régimen interno de las actividades político-legislativas del Congreso<sup>38</sup>.

Otro aspecto muy importante de los acuerdos parlamentarios es la distinción frente a otras normativas legales como la Ley Orgánica o el Reglamento del Senado. Debemos comenzar señalando que, de acuerdo con Magaña<sup>39</sup>, los acuerdos parlamentarios tienen un carácter de norma jurídica debido a que en ellos se prescribe conductas encaminadas a promover elementos, con el objetivo de llevar el correcto desarrollo de trabajos legislativos. Es aquí donde se puede distinguir los dos tipos de productos que generan modificaciones, por un lado podemos señalar a las iniciativas o decretos cuya reglamentación se encuentra en la Ley Orgánica y en el propio Reglamento del Senado. Mientras que el acuerdo parlamentario se genera a través de las proposiciones que "no constituyen iniciativas".

### **5.1. Los tipos de acuerdos parlamentarios**

Estos son algunos de los tipos de acuerdos parlamentarios que se han detectado con el paso de las legislaturas:

- 1) Acuerdo parlamentario para la integración de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y comisiones legislativas.
- 2) Acuerdos parlamentarios para la interpretación jurídica dentro de la normatividad de la Cámara de Senadores.
- 3) Acuerdos parlamentarios para regular las actividades o acontecimientos.
- 4) Acuerdos parlamentarios de coyuntura política.
- 5) Acuerdos parlamentarios para el establecimiento de actividades legislativas como reuniones, presencias y eventos.

Como se puede apreciar, los acuerdos parlamentarios son variados y pueden presentarse con diferentes naturalezas por parte de los órganos legislativos del

---

<sup>38</sup> Magaña Mata, J., Coaña Be L. D. y Díaz Herrera A. *Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo*. En López Flore R., Rivas Prats, F., Hernández Cruz, A. y Sainez Araiza, A. (comp.) *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 263-275). México: (2011) Instituto Belisario Domínguez.

<sup>39</sup> *Ídem*.

Senado. Sin embargo, uno de los temas principales que no se ha podido abordar con claridad es la vigencia que tiene cada uno de estos. Es importante mencionar que la duración de un acuerdo parlamentario dependerá de dos elementos: la naturaleza política y la naturaleza jurídica.

De acuerdo con Cabada<sup>40</sup> (2011) nos presenta dos clases de acuerdos parlamentarios:

1. Acuerdos Parlamentarios de naturaleza específica: Se extinguen agotado el objeto para el que fueron creados, ya que la propia especificidad de este objeto provee la derogación tácita del acuerdo tan pronto desaparece la situación o función concreta, dado lo cual se convierten en un genuino precedente.
2. Acuerdos Parlamentarios de naturaleza general: Son aquellos que poseen objetos cuya realización no depende de algún acontecimiento o del cumplimiento de un plazo o término. Frecuentemente sus contenidos se forman de hipótesis normativas de carácter general dirigidas a determinada clase de individuos sin distinción: los legisladores.

---

<sup>40</sup> Cabada Huerta, M. (2011) Naturaleza del acuerdo parlamentario. *Ob. cit.*

## **6. Conclusión**

Como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, el Poder Legislativo ha tenido una evolución en donde, de manera paulatina, la formación como institución a través de un sistema bicameral comenzó a tener relevancia y presencia en la toma de decisiones.

En México, el parlamento y la vida política fueron adquiriendo una vinculación a través de diferentes actores, que, mediante la modificando a la estructura representativa desde principios del siglo XIX, luego de poner fin al proceso de independencia que nuestro país enfrentaba a la corona española, se obtuvo una nación que adopto el federalismo como sistema.

Otros asuntos que fue importante señalar es el desarrollo que tuvo el Legislativo mexicano durante sus primeros 100 años donde se pudo apreciar el paso de un sistema unicameral, a uno bicameral y posteriormente sobrellevaría modificaciones para adaptarlo al sistema centralista o federalista.

Sin embargo, la actividad de los legisladores siempre implicó un diálogo y consenso para impulsar determinadas decisiones en favor de sus representados; esto se podía apreciar con las diferentes modificaciones, creaciones e implementaciones de acciones con el fin de generar un bien común. Es notable, la subordinación de los representantes a la figura del Presidente de la República, después de la revolución mexicana, por la fidelidad y con el objetivo de generar una carrera política, debido al sistema presidencialista y que generaban un gran poder aquellos personajes con posición y decisión política.

No obstante, la lucha que algunos partidos políticos que comenzaron por la democratización del Congreso y la integración de voces plurales tuvieron inicio en la década de los años setenta, un gran avance en los ochentas, y que posteriormente a finales del siglo XX, se vería reflejado en Congreso plural, en donde diferentes corrientes ideológicas representadas en partidos políticos tenían una representación equitativa, primero en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado.

Con esta nueva integración, los órganos internos que componían, específicamente, al Senado de la República requerían de una adaptación normativa,

estructural y administrativa. Sin embargo, las modificaciones tuvieron lugar de manera paulatina. Algunas de ellas se subsanaron con la publicación del nuevo Reglamento del Senado en el año 2010, que es considerado como una de las normas que más refiere a las prácticas, funciones y técnicas parlamentarias

Uno de los objetivos más importantes de la pluralidad política y de la convergencia de diferentes partidos políticos es llegar a consensos en donde se pueda, sin obstrucción de algún otro grupo parlamentario, agilizar los trámites, mantener una comunicación y control de actividades e incluso prever la composición orgánica de la propia Cámara. Es ahí donde encontramos un elemento que forma parte del derecho parlamentario y es el "Acuerdo Parlamentario".

Hasta el momento, como lo hemos podido apreciar a lo largo del apartado cuatro, esta figura del acuerdo, con base en algunos lineamientos como la propia Carta Magna o la Ley Orgánica del Congreso y otras, se encargan de economizar los procesos que podrían convertirse en burocráticos o que requerirían de la negociación política.

Podemos señalar que la figura del acuerdo parlamentario, a pesar de que se encuentra mencionado en algunas leyes como el reglamento del Senado o la Ley Orgánica o en nuestra propia Constitución; aún se mantiene bajo cierta opacidad, debido a que no se cuenta con una especificidad acerca de los alcances que puede tener, de los tipos de acuerdos que pueden generarse en el Senado, lo que está permitido y no en un acuerdo parlamentario, etc.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios del Senado, la cual se encuentra dentro de las áreas administrativas y se encarga de mantener una atención a las actividades de la Mesa Directiva, legisladores y comisiones, ha mencionado en diferentes ocasiones los acuerdos parlamentarios que se realizan, aunque estos documentos únicamente se encuentran en la Gaceta Parlamentaria y no se tiene un apartado específico en el historial de su página web.

Un ejemplo de lo anterior es la creación de comisiones legislativas en el Senado. Actualmente la Ley Orgánica del Congreso señala que el número de comisiones que actualmente debe tener el Senado son alrededor de 30; si revisamos el sitio web de esta Cámara podremos encontrar que existen alrededor de 64 comisiones, las cuales

rebasan completamente lo establecido en la Ley Orgánica. La Secretaría de Servicios Parlamentarios ha señalado que la razón para que el número de comisiones sea mayor a lo establecido en la ley es un acuerdo parlamentario que fue suscrito en la Junta de Coordinación Política. Sin embargo, este acuerdo parlamentario se puede ubicar, únicamente, en la Gaceta Parlamentaria y bajo una fecha específica.

## 7. Propuesta

Los acuerdos parlamentarios pueden tener una modificación del **Reglamento del Senado de la República**, a través de la siguiente propuesta:

*Se agregan los apartados dos y tres. Se modifica el apartado cuatro.*

### **Artículo 275**

1. El Pleno emite acuerdos parlamentarios a propuesta de la Mesa, la Junta, las comisiones y los comités, con el objeto de dictar resoluciones económicas relativas al régimen interior del Senado, conforme al artículo 77 de la Constitución.
2. Los acuerdos parlamentarios se clasificarán en cuatro tipos: políticos, administrativos, organizacionales, jurídicos.
3. Los acuerdos parlamentarios no podrán interferir en las actividades de las comisiones legislativas o de algún otro órgano de la Cámara
4. Los acuerdos parlamentarios que proponen la Mesa o la Junta se someten de inmediato al Pleno. Los que proponen las comisiones y los comités se remiten a la Junta de Coordinación Política y se notifica a la Mesa Directiva, la que, una vez analizados en su viabilidad, los presenta al Pleno.
5. Los acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno se publican en la Gaceta.
6. La vigencia de cada acuerdo parlamentario se establece en el régimen transitorio correspondiente. Algunos acuerdos son de observancia obligatoria solo en el transcurso de la Legislatura que los aprueba, en tanto que otros son permanentes hasta que se disponga lo contrario.

Por último, tenemos que dejar claro que un funcionamiento transparente del Senado de la República es sin duda generar pasos enormes con miras a la consecución de un Estado constitucional y democrático. Bajo derechos fundamentales y con el objetivo de generar una conciencia social a través de la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello se propone:

Con base en los lineamientos de la Alianza para el Parlamento Abierto en México y de los preceptos de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, se busca fomentar una cultura de la transparencia y de la información generada al interior de la Cámara con el fin de que pueda ser reutilizada y publicada para los ciudadanos con miras en generar una participación ciudadana.

Los acuerdos parlamentarios tienen que ser adaptados a las políticas de transparencia con el fin de generar buenas prácticas y poder conocer la información acerca de los roles y funcionamientos del parlamento. Uno de los primeros objetivos es su publicación en el sitio oficial del Senado de la República, en un apartado exclusivo con el fin de generar una dinámica accesible al público que desconoce la terminología parlamentaria o las herramientas de divulgación como son la Gaceta Parlamentaria o el Diario de los Debates.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas debe partir de una fuerte concientización de sus principales actores.

## 8. Fuentes consultadas

Alcántara Saen, M. (2005) *Funciones y, procedimientos, y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Tecnos.

Alemán Sandoval, A., Chavarria Cedillo, S., Rivas Prats, F. (2010) *Estudios sobre el proceso legislativo federal en México*. México: Instituto Belisario Domínguez

Bentham, J. (2006) *Tácticas Parlamentarias*. México: Mesa Directiva, Cámara de Diputados LX Legislatura.

Camacho, J. L. (2013) *El Congreso Mexicano*. (5ª ed.) México: Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Chevalier, J (1967) *Los grandes textos políticos: desde Maquiavelo a nuestros días*. (6ª ed.) España: Aguilar.

Cervantes, J. C (2012) *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: Centro de Estudios de Derecho e investigación Parlamentaria, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Cosío Villegas, D (1975) *El Sistema Político Mexicano*. (5ª ed.) México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Guerra, F. X. (2012) *México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Vol. 1*. (2ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

Magaña Mata, J., Coaña Be L. D. y Díaz Herrera A. (2011) *Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo*. En López Flore R., Rivas Prats, F., Hernández Cruz, A. y Sainez Araiza, A. (comp.) *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 263-275). México: Instituto Belisario Domínguez.

Martínez, G. (2015) *Institucionalización y liderazgo en el Senado mexicano*. México: ediciones lirico y Universidad Autónoma Metropolitana.

Mora Donatto, C. (2006) *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.

Pedroza de la Llave, S. (2003) *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. México: Editorial Porrúa.

Ramírez León. L. (2014) *El Control Parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Rodríguez, J. J. (2006) *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sabine, G. (2004) *Historia de la teoría política*. (3ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

Valencia, L. (2007) *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México: Cámara de Diputados LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.

Villegas, G. (2014) *La representación política en el nacimiento del México independiente*. En *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico política de la Nación Mexicana* (pp.11-69). México: Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Fuentes de consulta electrónicas



Arroyo Vieyra F. *Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República*. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/17.pdf>

Cabada Huerta, M. (2011) *Naturaleza del acuerdo parlamentario*. Recuperado el 01 de noviembre de 2016, de:

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmyYnu3prQAhUX52MKHdZXaikQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F193644%2F464553%2Ffile%2Facuerdo%2520parlamentario.pdf&usq=AFQjCNFzqW3nLfsJUHZE5iWJeh9YshzwOQ&sig2=eVBQrIR4ASGbuP7Z4\\_963g](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmyYnu3prQAhUX52MKHdZXaikQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F193644%2F464553%2Ffile%2Facuerdo%2520parlamentario.pdf&usq=AFQjCNFzqW3nLfsJUHZE5iWJeh9YshzwOQ&sig2=eVBQrIR4ASGbuP7Z4_963g)

Cámara de Diputados (2016) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 18 de septiembre de 2016, de:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (2009) *Federalismo*. Recuperado el 29 de septiembre de 2016, de:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>

Congreso de los Diputados de España (2016) *Constituciones españolas de 1812-1978*. Recuperado el 14 de septiembre de 2016, de:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/ConstEsp1812\\_1978/Const1812](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812).

Galeana, P. (2010) *Desarrollo Histórico de la Cámara de Senadores*. Recuperado el 14 de octubre de 2016, de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3136/3.pdf>