



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

---

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO**

**Los acuerdos de la Junta de Coordinación Política del Congreso:  
Hechos de facto que trascienden la legalidad. El caso de la  
LXXIII Legislatura de Michoacán.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON  
OPCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**PRESENTA:**

**L.C.C. Aidée Guadalupe Vargas Caro**

**DIRECTOR:**

**Dr. Benjamín Revuelta Vaquero**

**Morelia, Mich. Febrero de 2020**

## **AGRADECIMIENTOS.**

A Dios, mi fuerza y motivo.

A mis hijas y esposo, por su apoyo incondicional. Por prestarme el tiempo requerido para lograr esta meta.

A mi Padre<sup>†</sup> y Madre, por su amor y confianza.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, especialmente a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho.

Al Dr. Benjamín Revuelta Vaquero, por su paciencia y enseñanzas.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

A Alma Isabel Ibarra Rodríguez, por ayudarme en la recolección de datos.

## ÍNDICE

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| <b>RESUMEN/PALABRAS-CLAVE .....</b> | <b>V</b>  |
| <b>ABSTRACT/ KEYWORDS .....</b>     | <b>V</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>           | <b>VI</b> |

### **CAPÍTULO I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 1.1 La naturaleza de los partidos políticos.....       | 2  |
| 1.1.1 Los sistemas de partidos.....                    | 7  |
| 1.2 Evolución de los Partidos Políticos en México..... | 10 |
| 1.3 Marco jurídico de los partidos en México.....      | 20 |
| 1.4 Consideraciones capitulares.....                   | 25 |

### **CAPÍTULO II. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL CONGRESO EN MÉXICO, A LA LUZ DEL DERECHO PARLAMENTARIO**

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 El Derecho Parlamentario.....                                                 | 28 |
| 2.1.1 Práctica parlamentaria.....                                                 | 33 |
| 2.2 El Congreso y su actuación frente al Estado (independencia y funciones) ..... | 35 |
| 2.3 El marco legal, forma de organización actual y proceso legislativo.....       | 39 |
| 2.4 Los Congresos Locales.....                                                    | 44 |
| 2.5 Consideraciones capitulares.....                                              | 47 |

### **CAPÍTULO III. EL CONGRESO DE MICHOACÁN**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 Fundamento legal y distinciones en su organización interna.....    | 50 |
| 3.2 Los grupos parlamentarios.....                                     | 55 |
| 3.3 La Junta de Coordinación Política.....                             | 56 |
| 3.4 Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos..... | 62 |
| 3.5 Proceso legislativo en relación a la organización política.....    | 64 |
| 3.6 La agenda legislativa y los elementos para la integración.....     | 70 |
| 3.7 Consideraciones capitulares.....                                   | 75 |

### **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA TRASCENDENCIA LEGAL DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

|                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1 La conformación de la Legislatura LXXIII.....                                                 | 79         |
| 4.2 Indicadores del peso de los acuerdos políticos en las funciones del Congreso.....             | 83         |
| 4.3 Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en la eficiencia legislativa. .... | 97         |
| 4.4 Consideraciones capitulares. ....                                                             | 99         |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                                                          | <b>102</b> |
| <b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>                                                                | <b>108</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>                                                                                | <b>113</b> |

## ÍNDICE DE TABLAS

|                                                                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabla 1.</b> Elementos de medición de los sistemas de partidos.....                                                                                         | 9  |
| <b>Tabla 2.</b> Partidos políticos en México, posteriores al movimiento revolucionario del siglo XX.....                                                       | 11 |
| <b>Tabla 3.</b> Partidos que surgieron posterior a las reformas electorales de las décadas de los 70 y 80.....                                                 | 15 |
| <b>Tabla 4.</b> Cambios en el panorama electoral generados por las reformas político electorales del siglo XXI.....                                            | 18 |
| <b>Tabla 5.</b> Normatividad interna de los partidos políticos representativos en las cámaras de diputados.....                                                | 24 |
| <b>Tabla 6.</b> Características del derecho parlamentario.....                                                                                                 | 30 |
| <b>Tabla 7.</b> Funciones del parlamento.....                                                                                                                  | 35 |
| <b>Tabla 8.</b> La integración de la Junta de Coordinación Política en los estados de la República. ....                                                       | 45 |
| <b>Tabla 9.</b> Facultades de la JUCOPO que toma mediante acuerdo, en comparación con las facultades Constitucionales del Congreso local.....                  | 58 |
| <b>Tabla 10.</b> Comparativo de las atribuciones de la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, y la Junta de Coordinación Política..... | 63 |
| <b>Tabla 11.</b> Valor del voto ponderado en la Junta de Coordinación Política, en la Legislatura LXXIII.....                                                  | 81 |
| <b>Tabla 12.</b> Cantidad de asuntos contemplados en la Agenda Legislativa por partido político.....                                                           | 83 |
| <b>Tabla 13.</b> Presentación, inclusión y aprobación de iniciativas por partido político.....                                                                 | 88 |
| <b>Tabla 14.</b> Eficiencia de acuerdo y cabildeo con relación al porcentaje de representación por partido político.....                                       | 90 |
| <b>Tabla 15.</b> Cantidad de asuntos integrados en el orden del día por diputado integrante de la Junta de Coordinación Política.....                          | 93 |
| <b>Tabla 16.</b> Iniciativas presentadas por Diputados integrantes de la JUCOPO con relación al porcentaje de representación.....                              | 94 |
| <b>Tabla 17.</b> Cantidad de asuntos integrados en el orden y aprobados presentados por Diputado conforme a derecho.....                                       | 95 |

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfica 1. Porcentaje de representación de los partidos políticos en la cámara de diputados (1997-2018).....                | 18 |
| Gráfica 2. Porcentaje de representación por partido político en la Legislatura LXXIII.....                                  | 80 |
| Gráfica 3. Cantidad de Asuntos contemplados en la Agenda Legislativa por partido político.....                              | 84 |
| Gráfica 4. Porcentaje de Asuntos contemplados en la Agenda Legislativa en relación con el porcentaje de representación..... | 85 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. División clásica del sistema de partidos, según Maurice Duverger....                                                                                         | 8  |
| Figura 2. Organización administrativa del Congreso de Michoacán de Ocampo.....                                                                                         | 52 |
| Figura 3. Organización Política del Congreso de Michoacán.....                                                                                                         | 54 |
| Figura 4. Proceso legislativo para la aprobación de leyes y reformas.....                                                                                              | 68 |
| Figura 5. Procedimiento interno para enlistar las iniciativas presentadas por los Diputados, en el Congreso de Michoacán.....                                          | 69 |
| Figura 6. Relación legal de la Junta de Coordinación Política en la integración de la Agenda, según la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán..... | 73 |

## **Resumen**

La presente investigación es un análisis teórico del origen, naturaleza y atribuciones de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), en el Congreso de Michoacán, durante la Legislatura LXXIII. La Teoría muestra que la JUCOPO es un órgano integrado por los partidos y cuenta con mecanismos distintos a los legales para la toma de decisiones, los cuales son llamados acuerdos.

Este trabajo también cuenta con un estudio cuantitativo, en el que se descubre que los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la legalidad, y perjudica el derecho de los Diputados a presentar iniciativa, así como a las funciones del Congreso de Michoacán.

## **Abstract**

The present investigation is a theoretical analysis of the origin, nature and attributions of the Board of Political Coordination (JUCOPO by its acronym in Spanish), in the Congress of Michoacán, during the Legislature LXXIII. The Theory shows that JUCOPO is an organ integrated by the parties and has mechanisms other than legal ones for decision making, which are called agreements.

This work also has a quantitative study, in which it is discovered that the agreements of the Political Coordination Board transcend the legality, and harms the right of the Deputies to present initiative, as well as the functions of the Michoacán Congress.

**Palabras Clave.** Partidos políticos, Junta de Coordinación Política, Congreso de Michoacán, acuerdos políticos, funciones del Congreso.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas hemos sido testigos de la transformación política de México. Nuestro país cuenta poco a poco con un estado más democrático. Las transiciones políticas, de la mano de grandes reformas, han consolidado instituciones plurales. En los poderes del estado se ha dado cabida a diferentes fuerzas políticas que representan a los ciudadanos.

En este panorama plural, las instituciones se han convertido en espacios de mayor concertación política para la toma de decisiones. Principalmente el Poder Legislativo y sus diputados tuvieron que adecuarse a nuevas formas de establecer sus acuerdos, cambiando su relaciones socio políticas y la forma de organizarse.

El Congreso de Michoacán, en esta dinámica de transiciones, también ha encontrado nuevas formas de construirse y tomar acuerdos para ejercer sus funciones. Es por ello que su dinámica de actuación ha cambiado, y es importante revisar si lo recién adaptado funciona adecuadamente y respeta el valor democrático que le dio origen.

En este sentido, el presente trabajo de investigación, ha identificado que en este camino hacia la consolidación plural del Congreso de Michoacán, existen algunos resabios de temas que aún no están suficientemente regulados, y que entorpecen derechos y funciones de dicho poder.

Esta tesis identifica dichos vacíos, lo cual es importante, porque muestra que la Junta de Coordinación Política, órgano relativamente reciente y fundamental para el Congreso de Michoacán, toma acuerdos que trascienden la legalidad, lo que causa una afectación en el derecho de los diputados a presentar iniciativa y frena la función legislativa y de representación.

En función de lo anterior, esta investigación analiza la forma en que se deciden los acuerdos que toma la organización interna del Congreso de Michoacán, especialmente a través de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO).

Para el desarrollo de este trabajo se tiene como base la LXXIII Legislatura, del Congreso de Michoacán, en el periodo 2015-2018. Esta delimitación permite tener un marco de referencia del trabajo del poder legislativo local y del actuar de la Junta de Coordinación Política.

En este sentido, en primer lugar se hace una revisión general de la naturaleza de los partidos políticos, para encontrar las coincidencias conceptuales en los partidos del país. Así mismo, se explica también su evolución en México, desde una perspectiva histórica y legal, que lleva a conocer la función actual de éstos en el Estado, especialmente en la Cámara de Diputados y los Congresos Locales.

Este primer capítulo resulta importante porque define como los partidos políticos son la base de la organización de los Congresos. Éstos conforman los órganos de gobierno, desde la creación de los grupos parlamentarios, que a su vez dieron origen a la Junta de Coordinación Política.

En el segundo capítulo, se explica la importancia de la materia del derecho parlamentario, para tomarlo como base del análisis del quehacer legislativo. Se reconoce que el derecho parlamentario muestra las relaciones sociopolíticas de los congresos.

Se hace énfasis en lo que respecta al concepto de Práctica Parlamentaria, fuente del derecho, que da forma a los acuerdos políticos de la Junta de Coordinación Política en el Congreso de Michoacán. También, en el segundo capítulo se analizan las funciones del parlamento, importantes para el desarrollo de su labor.

Se prefigura la idea de la base sobre la que la Junta de Coordinación Política actúa al interior de los congresos, especialmente en Michoacán, planteando una posible dualidad entre la toma de decisiones, basada por un lado en la ley y por otro en los acuerdos.

En el capítulo tercero, se reexaminan los fundamentos de ley que dan sentido a la forma de organización del Congreso de Michoacán, distinguiéndose dos tipos: la administrativa y la política. Esto con la finalidad de establecer los parámetros políticos y legales sobre los cuales se medirá la labor legislativa.

Además se conocen las facultades que la ley confiere a la Junta de Coordinación Política, su ponderación en el proceso legislativo y las funciones del Congreso, para figurar un panorama de participación de dicho órgano, lo que permite definir elementos de medición.



Finalmente en el capítulo cuarto, se hace un análisis cuantitativo, para revisar tres indicadores que puedan demostrar la legalidad de los acuerdos de la Junta de Coordinación Política en los asuntos que la ley determina para la presentación de iniciativas, el proceso legislativo y la integración de la Agenda Legislativa. Estos se describen de la siguiente manera:

- a. **Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en la Agenda Legislativa:** El primer indicador, relativo a la integración de la agenda legislativa, se plantea desde una revisión de los asuntos integrados a ésta por parte de los partidos políticos, lo cual también genera una dimensión de la capacidad de inclusión de temas por parte de los mismos partidos, en relación al voto ponderado.
- b. **Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en el proceso legislativo:** El segundo indicador muestra la cantidad de iniciativas presentadas por partido político en el proceso administrativo y que no lograron iniciar el proceso legislativo, debido a los acuerdos de la Junta de Coordinación Política.
- c. **Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en el derecho a presentar iniciativa:** El tercero, relaciona el derecho de los diputados a presentar iniciativa, con la cantidad de asuntos que se integran y aprueban de forma individual, en comparación a los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

El análisis conjunto de los resultados arrojados por estos tres indicadores en el capítulo cuarto y los elementos teóricos de los otros tres que integran esta investigación, permiten descubrir que los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la legislación y perjudica el derecho de los diputados a presentar iniciativa, las funciones de este poder y su eficiencia.

## **CAPÍTULO I**

### **LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

SUMARIO: 1.1 LA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 1.2 EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO 1.3 MARCO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO. 1.4 CONCLUSIONES CAPITULARES.

Para entender el sistema político<sup>1</sup> de un país es necesario adentrarse en la naturaleza de sus partidos, cuál es su objetivo y para qué sirven estas entidades. Ello nos llevará a conocer cuál es la relación del sistema de partidos con las instituciones y cómo están en sinergia constante en la toma de decisiones al interior de ellas.

Lo anterior resulta necesario, pues en el presente estudio se analiza cómo la organización política al interior del legislativo, influye en el quehacer general de un Congreso local. Los partidos políticos resultan ser una variable independiente<sup>2</sup> cuando se revisa la relación sistema de gobierno-electoral-partidos, pues éstos afectan el funcionamiento de otras instituciones políticas. (Nohlen, 1999, pág. 22)

Es de destacar también que para conocer esta variación que se tiene por la influencia de los partidos políticos, se requiere conocer cómo éstos se conforman y comportan respecto a las relaciones históricas que han tenido con el sistema, por lo que será necesario puntualizar algunos aspectos que destacan de éstos por su relación con el legislativo, hasta llegar a la actual conformación del sistema de partidos en México.

---

<sup>1</sup> Según el Diccionario Jurídico Mexicano, de la Universidad Autónoma de México, el sistema político es un conjunto organizado de elementos que desarrollan actividades encaminadas a resolver las necesidades sociales especificadas. La conformación de dichos elementos forma su estructura. Se compone, como cualquier otro sistema social, de individuos y grupos en sus relaciones, desde sus posiciones respectivas, actuando con la orientación de ingredientes culturales e ideológicos articulados.

<sup>2</sup>En este estudio sobre los sistemas electorales en América Latina, se establece que si bien el sistema de partidos puede ser considerado como una variable dependiente de las instituciones, juega asimismo el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas.

Siguiendo a Nohlen (1999), en este capítulo también se implementará un análisis sobre los aspectos jurídicos<sup>3</sup> que dictan el tipo de sistema de partidos que tiene nuestro país, pues de ello también depende su relación al momento de asignar escaños en el congreso general y local<sup>4</sup>, a partir de lo cual se configura la organización política de los dos entes. Estos elementos serán una guía para establecer la incidencia que los partidos tienen en la vida orgánica del legislativo, especialmente del congreso local de Michoacán.

Cabe precisar que en este capítulo se hace un análisis de los partidos federales, los cuales están representados por los diputados en el Congreso del Estado de Michoacán, para el periodo 2015-2018, el cual es materia de estudio, y en donde no se contaron con partidos de registro local.

### **1.1 La naturaleza de los partidos políticos**

Para tener un acercamiento general a la conceptualización de los partidos, se podría tomar la siguiente definición: *“cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”* (Sartori G. , 2005, pág. 62)

Profundizando en otras definiciones, tenemos que en el contexto europeo se encuentran antecedentes de la definición de los tipos de partido y sus sistemas. El autor francés Maurice Duverger, dice que los partidos dependen de las condiciones históricas en las que surgieron y por lo cual se conformaron como parte de un medio para ostentar el poder y generar negociaciones.

La formación de los partidos políticos se distinguió entre los de creación interna (de origen parlamentario) y de creación externa (Duverger, 1957). Los primeros nacieron de los legisladores mismos, su organización política a nivel local surgió cuando se vio la necesidad de crear bloques legislativos y asegurar la reelección.

---

<sup>3</sup>El trinomio sistema de gobierno-electoral- partidos, está sujeto al enfoque normativo, el cual establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico empírico contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto.

Dicha organización fue el resultado simplemente del hecho de compartir nada más que sus orígenes, en la misma sección geográfica del país.

Los partidos creados externamente se debieron a la acción de elites parlamentarias preexistentes en la sociedad civil. Surgieron fuera de la legislatura e invariablemente representaban un reto para el grupo gobernante al demandar representación. Se trató de un fenómeno que estuvo asociado con la extensión del sufragio, una fuerte y articulada ideología secular o religiosa, movimientos nacionalistas y anticolonialistas (cooperativas, universidades, intelectuales; partidos socialistas, demócrata cristiano), entre otros. (Duverger, 1957)

A este tipo de partido, previos al sufragio universal y organizados en torno al liderazgo de diversos grupos de notables, pueden denominarse de cuadros o de élites (Duverger, 1957), y los cuales permanecieron hasta finales del siglo XIX, cuando los derechos<sup>5</sup> de los hombres y el ciudadano tuvieron mayor aceptación en los círculos políticos.

Existen otros elementos para conocer las concepciones de los partidos políticos, en el Reino Unido y Estados Unidos, se identificó como se crearon estructuras cada vez más permanentes alrededor de los parlamentos, con tendencia a la competición electoral. Fue así como los notables fueron sustituidos por políticos que dirigieron estas estructuras permanentes. (Ostrogorski, 1912)

Con estas distinciones hechas por Ostrogorski, se configura el concepto de partidos de masas. Del mismo modo, el autor define de manera complementaria el objetivo de los partidos políticos el cual se encamina a *“ganar el poder y mantenerlo, lo que explicaría la lealtad política y el mantenimiento de las estructuras organizativas de partidos”* (Ostrogorski, 1912, pág. 41)

A mediados del siglo XX, Robert Michels también notó la configuración de estos partidos de masas, considerando que la ignorancia del electorado y la masificación de los medios de comunicación, perpetuarían este nuevo modelo, donde la base

---

<sup>5</sup> La declaración de la revolución francesa derivó en la consagración de los derechos políticos de los ciudadanos, los cuales se ejercieron a través del voto y a la variable de ser votado. Si bien, a finales del siglo XIX se trataba de derechos para ciertas élites, con el tiempo se convirtieron en espacios de participación, que para el siglo XX requirieron de los partidos políticos.

sería una gran cantidad de militantes, con una cúspide muy reducida, quienes tomaría el control de la toma de decisiones al interior de los mismos. (Michels, 1959)

Es así como a lo largo de la primera mitad del siglo XX se configuraron los partidos de las oligarquías. Partidos de masas con una burocracia centralizada, jerarquizada, dirigida por una oligarquía, que intenta con todos los medios, mantener la apariencia democrática, con el objetivo de seguirse manteniendo en el poder para acceder a los cargos. (Michels, 1959)

La evolución histórica de los partidos también estuvo determinada por el cambio social posterior a la segunda guerra mundial (Kirtchheimer, 1966). Después de este conflicto, el nivel de vida tuvo una mejora que provocó una disminución de las contradicciones de clases y cambios relevantes en los medios de comunicación de masas. Con electores cada vez menos cautivos<sup>6</sup> por la necesidad ideológica, los partidos políticos requirieron una nueva forma de hacer política para hacer que las personas acudiesen a votar.

Con lo anterior se configuró el surgimiento de los partidos llamados *catch-all*<sup>7</sup>, los cuales respondieron a las necesidades de representación de electores más libres e independientes. La principal herramienta de competición fueron los nuevos medios de comunicación, con lo que se exaltó cada vez más la imagen de los dirigentes de los partidos políticos y el objetivo fue convencer a los electores de que decidan su voto en cada proceso electoral, y la reducción drástica de la ideología. (Kirtchheimer, 1966)

Por su parte, Katz y Mair acuñaron el término de “*partidos cártel*” precisamente por trabajar para el estado y por asegurar su supervivencia estructural con recursos públicos (Richard Katz y Peter Mair, 1992). Este modelo ayudó a los partidos que

---

<sup>6</sup>En las democracias europeas se habían extendido las clases medias, la población era más homogénea económicamente, por la extensión del Estado de Bienestar, en la posguerra. Este carácter homogéneo hizo que las demandas de la gente fueran también más parecidas, lo que dificultó a los partidos políticos representar algunos grupos y organizaciones concretas, como es el caso de los Partidos Laboristas.

<sup>7</sup> Otto Kirtchheimer establece algunas características básicas de este tipo de partidos: pragmatismo, pues aceptaba con facilidad que grupos de interés penetraran en sus filas, así como una estrecha relación con los medios de comunicación.

estaban dentro del sistema a permanecer dentro de él y limitó la posibilidad del surgimiento de otros con características competitivas.<sup>8</sup>

Estos autores establecen que este tipo de partido es el que predomina a finales del siglo XX, aunque en algunas regiones se diferencian por las mismas características de los países, sugieren que no ha habido una sustitución de éste u otros modelos, si no que conviven simultáneamente en el tiempo y el espacio. (Richard Katz y Peter Mair, 1992)

Hasta este punto, se ha identificado que la evolución de los partidos políticos se relaciona con factores históricos que han determinado su estructura y función, así como su relación con el Estado. Si bien la caracterización de los partidos políticos ha pasado desde su configuración al interior de las cámaras, su masificación, y su moderna integración a los sistemas políticos a través del financiamiento, también debe decirse que su estructura actual depende de la forma como se integran al Estado y su sistema Político.

La formación de partidos políticos es un *“proceso histórico, consustancial, inherente a la modernización social y política, es una forma de organización realmente nueva que ha permitido de manera ordenada lograr los intereses de las clases, y gracias a ellos en el siglo XX la democracia ha podido durar”* (Panebianco, 1982, pág. 82) La formalización e institucionalización de los partidos es lo que mantiene su estructura permanente (Panebianco, 1982) y lo que los hace partícipes de las decisiones estatales.

Si se revisa la configuración moderna de los partidos, se puede decir que el poder del gobierno se encuentra acumulado en los partidos políticos. En los sistemas de partidos se gesta el gobierno, pues ahora los electores no votan por personas, sino por entes legitimados<sup>10</sup> para acceder a cargos en el gobierno. (Bobbio, 1989)

---

<sup>8</sup>La tipificación de cartel tiene que ver con que unos pocos partidos se ponen de acuerdo para limitar la entrada de competidores, llegando a acuerdos sobre políticas públicas que todos los partidos relevantes respetarán y que dificultan la entrada de nuevos que verdaderamente cuentan con herramientas legales para conformarse como partidos Nacionales.

<sup>10</sup>Dicha legitimidad se refiere a los mecanismos legales establecidos en los Documentos constitucionales, en donde se encuentra la caracterización de los partidos políticos para acceder a esquemas de participación democrática, y a cargos de elección popular.

En este sentido, si bien los tipos de gobiernos anteriores se caracterizaban por élites que ostentan el poder, ahora se trasladan estas funciones a las élites de los partidos políticos. Si en un gobierno existe un partido único, podría llamarle despótico, pero si es multipartidista, es probablemente democrático. (Bobbio, 1989)

Para el caso occidental, los partidos políticos han ido acentuando sus características y afirmación, paralelamente a la democratización, especialmente con el establecimiento del sufragio universal, lo cual ha permeado en la evolución de las instituciones de los sistemas políticos y gobiernos.

Es por ello que en este proceso, se incluye también a los parlamentos, pues en la construcción de una democracia moderna, el parlamentarismo es causa y efecto de la ampliación del derecho al sufragio y al aumento de la actividad parlamentaria de los partidos políticos. (Cotarelo, 1981)

Cabe destacar también el papel que juegan los partidos en la integración de los modernos parlamentos, devienen de procesos democráticos, que permean al interior de éstos, impactando en su operatividad, y donde se produce una interesante rivalidad entre los mismos al imponer sus particulares puntos de vista. (Valenzuela, 1993)

Duverger ya había empleado una definición de los partidos políticos respecto a su relación con los parlamentos, distinguiendo que éstos tienen una tendencia de los dirigentes a mandar a los parlamentarios (Duverger, 1957) lo que habla de un dominio sobre los miembros electos de un partido.

Así mismo, distingue que pueden existir tres fases de la evolución de los partidos políticos con base en la intervención que tienen los dirigentes partidistas al interior de los congresos y nos dice que pueden distinguirse tres fases: *“el dominio de los parlamentarios sobre el partido; el equilibrio relativo entre parlamentarios y dirigentes del partido; finalmente, el dominio del partido sobre los parlamentarios.* (Duverger, 1957, p. 212)

Las conceptualizaciones de los partidos políticos, hechas por estos autores, nos permiten conocer un panorama sobre el origen de dichos institutos. A su vez y según las anteriores definiciones, develan que por una parte se encuentra que los

partidos tienen ya una tendencia parlamentaria desde su nacimiento, y por otro lado su evolución ha permitido que se conviertan en espacios para las masas.

En este sentido, debe puntualizarse, es que dentro de estas definiciones, se encuentra que los partidos políticos con la masificación se perfilaron mayormente a construir espacios de participación para los ciudadanos que los integraron, y dicho espacio fue el parlamento.

### **1.1.1 Los sistemas de partidos**

Para los fines de esta investigación, es necesario también conocer la conceptualización del sistema de partidos, pues son un elemento del sistema político de los Estados, están estrechamente relacionados e impactan en el sistema de gobierno.

Es así que la configuración y las relaciones entre partidos de un sistema político, se le puede denominar sistema de partidos. Sin embargo, las relaciones que se configuren deberán tener impacto en la vida política de los Estados, si los partidos políticos no cuentan con esta fuerza, no serán considerados como fundamentales en el sistema de partidos (Sartori G. , 2005)

Los partidos políticos que tengan relevancia podrán estar dentro del legislativo o ejecutivo, pero contarán con por lo menos las tres características que plantea Giovanni Sartori: la posibilidad de formar parte del gobierno, capacidad de veto y capacidad de coalición.

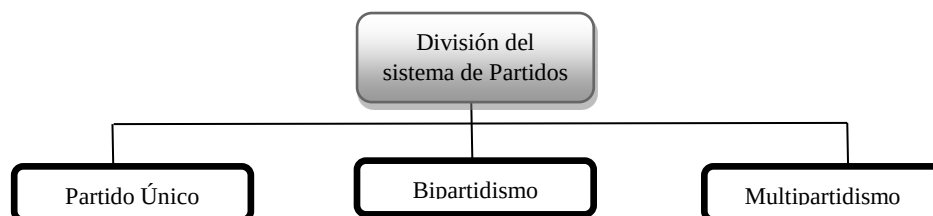
Además, el sistema de partidos está influido y determinado por la naturaleza de los partidos que lo componen, al mismo tiempo el modelo de interacción típica del sistema influye en la naturaleza y el comportamiento de sus unidades particulares. (Sartori G., 1982)

El debate clásico sobre la conceptualización del sistema de partidos, parte de su carácter numérico. Se habla de bipartidismo y multipartidismo y las variables institucionales que influyen en la estructuración del sistema de partidos. (Duverger, 1957) Nohlen nos dice que Maurice Duverger y otros percibieron el dualismo como algo propio de la naturaleza humana y a partir de ahí se agruparon por afines políticos en un sistema bipartidista. (Nohlen, 1999)



En su estudio sobre los partidos políticos, Duverger habla de que pueden existir modelos de partido único<sup>11</sup>, bipartidista o multipartidista. Agrega que, en donde no se habla de un sistema de partido único, existen otros criterios que pueden definirse además del sentido numérico: la posibilidad de que los partidos políticos puedan acceder al poder y alternancia en el mismo.

**Figura 1. División clásica del sistema de partidos, según Maurice Duverger.**



**Fuente:** Duverger 1957, Los partidos políticos.

En el multipartidismo también existen diferenciación por su grado de polarización: en este modelo suele haber un partido en el centro que marca las dinámicas hacia afuera, además suele haber partidos radicales<sup>12</sup> que están en contra del sistema. (Sartori G. , 1982) Por el contrario, existen sistemas multipartidistas moderados, donde no existen distancias ideológicas muy grandes y ejercen fuerza política de afuera hacia dentro del sistema.

En general Sartori nos ofrece unos parámetros para la medición del sistema de partidos políticos, en los cuales aporta los indicadores de competitividad electoral o parlamentaria, la fragmentación electoral o parlamentaria y la volatilidad.

---

<sup>11</sup> El partido único asume una posición más allá, como mecanismo de acceso al poder, este tipo de partido se asume como una parte administrativa del poder público. Un solo partido permea una única ideología al gobernar. En el caso mexicano, el partido que gobernó durante siete décadas, contaba con facultades metaconstitucionales, por las cuales ejercía las decisiones de cómo y quienes contendían electoralmente para acceder al poder.

<sup>12</sup> Los partidos de esta naturaleza pueden distinguirse por una gran diferencia ideológica entre ellos, además de que existen algunos con los cuales el partido del centro no logra consensos y dificultan las coaliciones dentro del propio sistema de partidos.

**Tabla 1. Elementos de medición de los sistemas de partidos**

| Competitividad electoral o parlamentaria                                                                                                         | Fragmentación electoral o parlamentaria                                                                                                                                          | Volatilidad                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| La distancia que existe entre los partidos más votados, es decir la diferencia en la cantidad de votos o de escaños de los partidos más votados. | Es la probabilidad de que dos votantes seleccionados al azar opten por partidos diferentes en una elección, o que dos legisladores elegidos al azar sean de diferentes partidos. | El porcentaje de votos de cada partido en relación a cada una de las elecciones. |

**Fuente:** Sartori, Giovanni. (1982) *Partidos y Sistemas de Partidos*.

Otras definiciones afirman que un sistema de partidos corresponde a su composición estructural en un sistema político dado. Los elementos constitutivos de un sistema de partidos no serían estáticos sino más bien dinámicos en relación a las instituciones, por ello éste es clave para el funcionamiento y la viabilidad de la democracia. (Mainwaring y Torcal 2005)

Respecto a la institucionalización<sup>13</sup>, tenemos que:

*“Los sistemas de partidos menos institucionalizados pueden llamarse fluidos o débilmente institucionalizados. Los sistemas fluidos se caracterizan por la menor regularidad en los modelos de competición partidista, el débil arraigamiento de partidos en la sociedad, por la menor legitimidad otorgada a los partidos y por las débiles organizaciones partidistas, a menudo dominadas por líderes personalistas”.* (Mainwaring y Torcal 2005, pag. 147)

Estas conceptualizaciones nos dan un acercamiento para conocer que si bien los sistemas de partidos pueden ser entes en donde se entrelazan dichos partidos para generar una dinámica en el proceso democrático, también se nota que son una parte del sistema político, en el cual actúan en sinergia con los otros elementos de éste, e inciden en alguna forma.

<sup>13</sup>La institucionalización del sistema de partidos es clave para el funcionamiento y la viabilidad de la democracia. Un sistema de partidos institucionalizado es aquel en el cual se cumplen las siguientes condiciones: 1) Estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competencia; 2) Raíces estables de los partidos más importantes en la sociedad (lo que implica que éstos trasciendan a los caudillos o líderes personalistas) y 3) El reconocimiento por parte de los actores de la legitimidad de los procesos electorales y la expectativa de obtener el poder únicamente por esta vía.

Para el caso mexicano, los tipos de sistemas de partidos se han definido en algunas etapas de su historia, y actualmente podemos encontrar un pluripartidismo, legitimado en la propia Constitución y en su ley secundaria, con presupuesto público, lo cual le permite incidir en el gobierno en distintas formas.

## **1.2 Evolución de los Partidos Políticos en México**

La vida partidista en México surge a partir de los intentos de consolidar una vida política independiente. En una primera concepción se relaciona a las élites conservadoras y liberales de la época. Durante este periodo (1821-1876) los partidos no eran legitimados por el voto universal, si no por ostentar las armas para consolidar la independencia primeramente mediante éstas y después por imprimir su ideología en los documentos normativos de la nación.

En este sentido, el partido no contaba con regulación alguna, ni era concebido para acceder al poder. En México, la lucha entre la izquierda y la derecha tuvo una relación histórica determinada por la independencia, el imperio de Iturbide, las leyes de Reforma, los gobiernos de Santana, Porfirio Díaz y finalmente por la Revolución Mexicana. (Meyer, 1993)

Los partidos en México posteriores a la Revolución, pueden considerarse caudillistas. Garrido manifiesta que entre 1917 y 1928 la vida política en México se había desarrollado en torno al Presidente y a los caudillos. La mayor parte de los partidos políticos, grupos, asociaciones y sindicatos habían conocido una existencia dependiente de los jefes revolucionarios, careciendo de una ideología precisa y de una organización sólida. (Garrido, 2005)

El siguiente cuadro demuestra los contextos históricos que determinaron la transformación e institucionalización de los partidos en México, durante la primera mitad del siglo XX y que posteriormente afectaron la conformación de las leyes que los reglamentan.

En esta centuria los partidos políticos se basaron en la ideología de la revolución, de donde surge el Partido oficial, y la propia institucionalización del Partido Revolucionario Institucional, ejemplo de cómo las élites mexicanas justificaron la hegemonía del éste para lograr los ideales de la revolución. En

contraparte el Partido Acción Nacional surgió como la única oposición que se mantuvo durante la hegemonía del PRI y que sólo alcanzó el acceso al Congreso en los años noventa y el poder ejecutivo al inicio del siglo XXI.

A continuación, la tabla 2 muestra como la revolución influyó en la constitución de nuevos partidos, en donde el contexto delimitó el surgimiento de grupos movidos por el ideal de la Constitución, pero también como la oposición a este movimiento e ideales, surgía como un espacio de participación política.

**Tabla 2. Partidos políticos en México, posteriores al movimiento revolucionario del siglo XX**

| FECHA             | CONTEXTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | PARTIDO                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entre 1917 y 1928 | Grupos revolucionarios, movidos por el ideal de la Constitución. Algunos de estos partidos constituyeron después el Partido de la Revolución.                                                                                                                                                                                                                                                                                     | El Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Nacional Cooperativista (PNC) el Partido Laborista Mexicano (PLM) y el Partido Nacional Agrario (PNA)                                                                                                                                     |
| 1929-1939         | La derecha fue representada por diversas organizaciones en el proceso posrevolucionarios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Partido Nacional Católico (PNC), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM).                                                                                                                                                                                             |
| 1917              | La izquierda se enfrentó a la Revolución Mexicana, a la flexibilidad de la ideología de la revolución que le hizo difícil presentar programas que fueran percibidos como algo muy diferente a lo que ofrecía ya la familia revolucionaria. Por ello, una gran parte de los cuadros de izquierda terminó por tocar sus puertas, otras fuerzas se fueron configurando a la izquierda y la derecha de los gobiernos revolucionarios. | Partido Comunista Mexicano (PCM) fusionarse en 1981 en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y posteriormente transformarse en 1987 en el Partido Mexicano Socialista (PMS), y tras la elección de 1988 con el Frente Democrático Nacional en El partido de la Revolución Democrática. |

| FECHA       | CONTEXTO                                                                                                                                                                                                             | PARTIDO                                                                                   |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1917 y 1928 | Partidos emanados de las corporaciones u organizaciones nacionales como fuente legitimadora de los caudillos de la Revolución Mexicana.                                                                              | Partido Liberal Constitucionalista (PLC)<br><br>El Partido Nacional Cooperativista (PNC). |
| 1920        | Surgimiento de los movimientos agraristas en el sur del país. Veteranos e intelectuales zapatistas reunieron a emergentes y desarticuladas organizaciones campesinas del centro del país, para conformar un partido. | El Partido Nacional Agrario (PNA)                                                         |
| 1929-1935   | Nace de la agrupación de varios partidos revolucionarios. Pasando por las diversas etapas de su conformación, se consolida con el mandato del general Lázaro Cárdenas del Río.                                       | Partido Nacional Revolucionario                                                           |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir del “Estudio de los Partidos Políticos en México, Instituto Belisario Domínguez, 2009”

Hasta este punto de la historia mexicana, con el nacimiento del partido hegemónico<sup>14</sup> se devienen cinco décadas de la casi nula existencia de partidos nacionales, a excepción del Partido Acción Nacional, que si bien existía como una oposición de discurso, no contaba con el marco jurídico para lograr ser competitivo en el terreno electoral. (Woldemberg, 2007)

Este control de las instituciones y fuerzas políticas, grupos empresariales y organizaciones, permitía al ya Partido Revolucionario Institucional, gobernar a todos los niveles (federal, estatal y municipal) y asumir casi la totalidad de los escaños en el congreso general y en los congresos locales, lo que limitaba la apertura de una legislación que permitiera la formación de partidos nacionales y por ende que México transitase de un único partido, a la formación de un sistema de partidos plural.

En este escenario, los partidos no encontraron opción para integrarse a la vida democrática del país, sino hasta el año de 1977, cuando se consolidó la reforma electoral, que permitió la llegada de otros partidos al Congreso General.

---

<sup>14</sup>Woldemberg nos ofrece una definición del partido hegemónico a partir de considerarlo como el que poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, pero sobre todo porque gobernaba también los espacios de las ideas, porque su gobierno contaba también con amplias bases de consenso, de aceptación consciente en el cuerpo de la sociedad mexicana.

En este punto, y como sucedió en Europa, a inicios del siglo XX, los partidos políticos del país ya no respondían a las nuevas necesidades de la población<sup>15</sup>, una sola expresión política no podía conciliar todos los intereses y proyectos de la sociedad. Los cambios sociales influyeron para que el Estado abriera canales democráticos de participación, y uno de ellos fueron los partidos nacionales. (Becerra R. Salazar P. y Woldemberg José, 2005)

Simultáneamente la única oposición conservadora, el Partido Acción Nacional, sale de sus conflictos internos y conquista electoralmente municipios en el norte del país. Así mismo, en el año de 1976, la competencia electoral para la elección del ejecutivo fue observada por contar con un sólo candidato, que representaba al Partido Revolucionario Institucional, lo que reflejó que la legislación vigente no respondía a la vida política real.

Dicha elección no reflejó un cambio ni en el poder ejecutivo, ni en la conformación del congreso. Los constantes cambios sociales, empujaron para que el partido en el poder buscara una forma de legitimarse, y lo hizo mediante un cambio legal que impactó en el espacio de los partidos políticos de forma importante.

Esta reforma consistió en:

- 1) Declarar a los partidos políticos como entidades de interés público y se da paso a su constitucionalización.
- 2) Se abre el registro condicionado de otras fuerzas políticas para que compitan electoralmente.
- 3) Se concreta la ampliación del Congreso y surgen los diputados plurinominales; la nueva fórmula integra 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional.
- 4) El Estado asume la responsabilidad de otorgar el recurso a los partidos políticos para que estos puedan sostenerse y competir electoralmente.
- 5) Los partidos pueden competir en otros niveles diferentes al federal, es decir contienden en los estatal y municipal. (Woldemberg, 2007)

---

<sup>15</sup>En México, el conflicto de 1968, una década atrás fue un llamado para que el gobierno persiguiera una profunda modernización democrática, que comenzaba a expresar un pluralismo de ideas, en sectores estratégicos como las universidades, el ámbito laboral y rural.

La intención de esta reforma fue dar entrada a la conformación de partidos nacionales, con capacidad de competencia, para tratar de contar con un régimen de partidos plurales, encaminado a la conformación del primer sistema de partidos, diferente al unipartidista y hegemónico. Como toda reforma, las consecuencias de la misma fueron paulatinas y permearon los siguientes diez años en la vida política del país. (Salazar, 1998)

Este trayecto concluyó primeramente en la formación de nuevos partidos políticos, que agruparon sindicatos y organizaciones civiles. Además se expandieron al interior del territorio nacional lo que les permitió participar competitivamente y con posibilidades de triunfo.

Las nuevas fórmulas para conformar el congreso permitieron que los partidos políticos lograran más posiciones legislativas a nivel federal y los congresos locales. Con esto diversas corrientes políticas se instalaran en el centro de las discusiones del Estado mexicano, y por tanto el partido que había permanecido solo en las decisiones, tuvo que negociar con las diferentes fuerzas.

En los años ochenta, los resultados de la primera reforma seguían conociéndose. Sin embargo no acababan de consolidarse, lo que dejó en evidencia la elección<sup>16</sup> de 1988, y fue el parte aguas para la definición del pluralismo político. (Becerra R. Salazar P. y Woldemberg José, 2005)

Posterior a ello se configuraron tres grandes fuerzas políticas en el país y una nueva composición en la cámara de diputados, en donde el PRI contó con 260 legisladores y tuvo que trabajar con 240 representantes de los partidos de oposición.

En este escenario a lo largo de esta carrera de reformas electorales de casi dos décadas, en México podemos encontrar una lista de diversos partidos que han aparecido en las boletas electorales. En el siguiente cuadro podemos observar el surgimiento y contexto de los partidos en este periodo, y los cuales conforman las diversas fuerzas en la esfera nacional.

---

<sup>16</sup>El efecto inmediato de las reformas fue la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien encabezó el Frente Democrático Nacional, una coalición de izquierda disidente del Partido Revolucionario Institucional, que en los comicios de 1988 obtuvo el 30 por ciento de los votos, lo que lo colocó como la tercera fuerza a nivel nacional.

**Tabla 2. Partidos que surgieron posterior a las reformas electorales de las décadas de los 70 y 80**

| Partido                                                                     | Fecha de Registro                                  | Descripción                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comunista Mexicano<br>Socialista Unificado de México<br>Mexicano Socialista | Mayo de 1978<br>Noviembre de 1981<br>Marzo de 1987 | Mismo esquema fundacional, tuvo dos candidatos a la presidencia de la República, el último, Heberto Castillo declinó a favor de Cárdenas.                 |
| Socialista de los Trabajadores                                              | Mayo de 1978                                       | Aglutinó las bases sindicales y postuló un candidato a la presidencia de la República.                                                                    |
| Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional                    | 1987                                               | Fundado por Cuauhtémoc Cárdenas                                                                                                                           |
| Revolucionario de los Trabajadores                                          | Junio de 1981                                      | Rosario Ibarra de Piedra, fue candidata a la presidencia de la República.                                                                                 |
| Socialdemócrata                                                             | Junio de 1981                                      | Tuvo una participación en contienda electoral federal.                                                                                                    |
| Frente Democrático Nacional                                                 | Enero de 1988                                      | Fusionó fuerzas políticas como PARM, PPS, PFCRN, y otras organizaciones sin registro y fue fundado por Cuauhtémoc Cárdenas, para la contienda de ese año. |
| Partido de la Revolución Democrática                                        | Mayo de 1989                                       | Transformación del Frente Democrático Nacional                                                                                                            |
| Partido del Trabajo                                                         | Enero de 1993                                      | Fundado por Cecilia Soto y ha postulado a candidatos de izquierda.                                                                                        |
| Partido Verde Ecologista de México                                          | Enero de 1993                                      | Ha tenido juego electoral en Coalición con partidos como el PRI y el Pan en el año 2000                                                                   |

**Fuente:** Estudio sobre los partidos políticos en México. Chiaramonte, José Carlos  
<https://journals.openedition.org/nuevomundo/docannexe/image/51663/img-3.jpg>

El surgimiento de estos partidos a nivel nacional representó a quienes se ostentaban como la izquierda mexicana. Principalmente los grupos disidentes del régimen priista, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. La mayoría de ellos se fueron disolviendo en las contiendas, pues no contaron con el respaldo electoral o se unificaron con algunas otras fuerzas que han permanecido hasta la



fecha, tal es el Caso del Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática.

Hasta este punto, si se recuerdan las conceptualizaciones anteriores al respecto de los partidos, puede decirse que aquí comienza la configuración de un sistema de partidos diferente al de partido único en el país, pues se contaba con una regulación que permitió la participación activa de éstos, los cuales formaron parte de los entes de gobierno, especialmente en el legislativo federal y local.

México contó con un esquema pluripartidista, aunque en los últimos años del siglo XX y principios del XXI sólo dos fuerzas lograron mantenerse como las representativas dentro del poder ejecutivo y legislativo, siendo éstas las más antiguas respecto a su fundación, el Partido Revolucionario Institucional (1946) y el Partido Acción Nacional (1939).

Cabe destacar entonces que con el inicio de un sistema de partidos y principalmente con la representación proporcional, se modificó la forma de regularse al interior de los Congresos y la toma de decisiones sobre lo público: quien gobierna y la forma en que se ejerce el poder. Lo anterior comenzó a introducir un sistema de contrapesos al vigilar el trabajo del ejecutivo desde el legislativo.

Posteriormente, durante la década de los noventas, además de la creación de instituciones de organización y arbitraje electoral, cambió el porcentaje de votación para que los partidos políticos lograran acceder al legislativo, aquellos que contaran con el 2% podían acceder a la representación en el Congreso. (Rubio, 2002) Además, se modificaron las fórmulas de representación proporcional para conformar una cámara de 500 diputados, 300 electos por distritos uninominales y 200 de mayoría relativa.

La reforma<sup>17</sup> electoral de 1996, también dejó en el pasado la tradicional celebración de elecciones del régimen de partido hegemónico, que predominó hasta 1994, en las que el ejecutivo por medio de la secretaría de gobierno seguía controlando la competitividad política. (Salazar, 1998) El tema electoral y su

---

<sup>17</sup>Para algunos autores la reforma electoral de 1996, significó la tarea política más importante del siglo XX: se ocupó de naturalizar y consolidar las elecciones como el método de convivencia y disputa política entre los mexicanos.

trascendencia prevalecieron sobre las propuestas de reforma política que propuso el presidente Zedillo en el Plan Nacional de Desarrollo en 1995.

Así, la reforma constitucional, significó un pacto político relevante en la historia electoral mexicana, los partidos dependieron del dinero público y tendrían un subsidio seguro y equitativo, y el acceso a los medios de comunicación masiva estaría regulado por la autoridad electoral, ya no por la decisión del Secretario de Gobernación.

Las reformas electorales en la década de los noventa, contribuyeron para que los mexicanos contarán con un régimen plural de partidos, los cuales concursan por el voto de los ciudadanos, a través de sus programas y propuestas en elecciones competidas, equitativas y transparentes (Salazar, 1998)

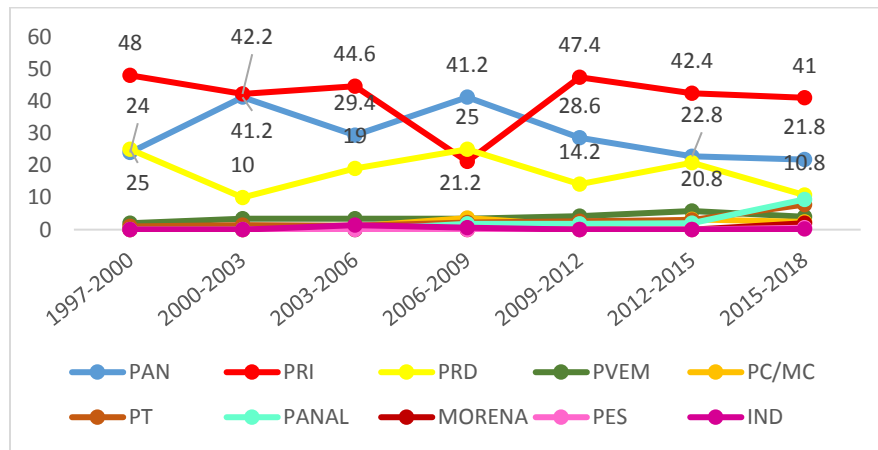
El resultado de estas reformas fue que al finalizar el siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso, México contó con gobernadores de partidos distintos; presidencias municipales gobernadas por organizaciones políticas diferentes, así como congresos locales plurales.

Estos cambios construyeron autoridades autónomas, tales como el Instituto Federal Electoral, que funcionó con independencia del gobierno, en la organización de las elecciones. Los esquemas de competencia resultaron transparentes y ciudadanos. Fue entonces que se permitió consolidar un sistema de partidos más fuerte que sostuvo y fortaleció los procesos de cambio político en el país, dado a principios del siglo XXI,

Finalmente con la reforma político electoral de 1996, se da una etapa que llevó a un periodo de ingreso de las diversas fuerzas políticas a la cámara de diputados y a los poderes locales. Entre 1990 y 1996 se cambiaron los mínimos y máximos que puede alcanzar un partido al interior del Congreso. En este sentido se estableció que ningún partido podría rebasar los 300 diputados. (Trejo, 2019).

Desde 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, los partidos políticos han tenido mayor representación y por tanto curules.

**Gráfica 1. Porcentaje de representación de los partidos políticos en la cámara de diputados (1997-2018)**



**Fuente:** Elaboración a partir de los resultados electorales para la conformación de la Cámara de Diputados. Instituto Nacional Electoral.

. En la gráfica anterior se nota que la fuerza del congreso se repartió entre tres fuerzas principales (PRI, PAN, PRD) hasta el año 2018 donde se integra el partido de Morena.

En un esquema de competencia y participación más equitativa, tanto en el terreno electoral y de participación en las instituciones, la evolución de los partidos políticos y su sistema, en las primeras décadas del siglo XXI se ha gestado por reformas políticas electorales, relevantes que le permiten alcanzar espacios de representación en el legislativo y ejecutivo en los tres niveles, así como mejorar las condiciones para la competencia electoral.

En la siguiente tabla podemos observar algunos de los cambios que dichas reformas generaron desde el año 2002 hasta la última de 2014.

**Tabla 3. Cambios en el panorama electoral generados por las reformas político electorales del siglo XXI**

| 2002                                                                                                                                            | 2005                                                                               | 2010                                                                                                      | 2014                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Promovió la equidad de género para tener acceso a cargos de elección popular, y la obligación de los partidos políticos de postular a no más de | Con esta reforma se promovió que los mexicanos residentes en el extranjero votaran | Regular a los medios de comunicación en campañas electorales. Disminución de la duración de las campañas. | Creación del Instituto Nacional Electoral. Reparto de escaños de representación proporcional para los partidos políticos que obtengan como |

|                                                    |  |                                                    |                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 70% de candidatos propietarios de un mismo género. |  | Contratación de tiempos para campañas electorales. | mínimo 3% de la votación total. Reelección de diputados y senadores, diputados locales y presidentes municipales. Candidaturas independientes |
|----------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Manuel Ramírez Mercado. *Reflexiones sobre el ciclo de reformas político-electorales en México (1977-2014)*

En las reformas expuestas en el cuadro se nota que los cambios se han generado solamente para que los partidos políticos se mantengan en las mismas condiciones de competencia, creando esquemas de contiendas que les permitan continuar con la representación al interior del congreso. Sin embargo, no se ha notado nada referente a la inclusión de nuevos sistemas de participación (con excepción de las candidaturas independientes) para que no sólo los partidos tomen decisiones.

Así que la transición política en nuestro país estuvo marcada por el tema electoral, y los partidos políticos incidieron al interior de los congresos para que estos cambios se dieran, empujando por condiciones más justas de competencia. (Woldemberg, 2007) Pues si bien los derechos políticos habían quedado constituidos en 1917, la pieza faltante era el elemento electoral y por tanto de partidos<sup>18</sup>.

Esta transición, permeó sin duda en el legislativo federal y local, pues se constituyeron fuerzas partidistas de diferentes cortes e ideologías, lo que incitó una nueva forma de organizarse al interior, buscando mecanismos que equilibraran todas las fuerzas políticas, y que empujasen acuerdos necesarios para la aprobación de leyes y reformas, que abonaran a la permanencia de los partidos en el poder.

Recientemente, durante las primeras décadas del siglo XXI, las condiciones de los partidos políticos se tornaron más equitativas, lo que estableció un periodo

---

<sup>18</sup>Los elementos jurídicos faltantes en un México de partido hegemónico eran los relacionados a la organización autónoma de las elecciones, la institución reguladora y la presencia de partidos en plural, fuertes, con arraigo nacional.

de gobiernos divididos<sup>19</sup>, tanto en el legislativo, como en los ejecutivos federal y local, a consecuencia de la entrada al escenario político de un sistema de partidos consolidado.

### **1.3 Marco jurídico de los partidos en México**

El sistema de partidos mexicano se encuentra establecido legalmente en el artículo 41 constitucional, el cual regula la naturaleza de los mismos, es decir, cual es el mecanismo para su creación y cómo éstos funcionan como espacio de acceso al poder en cada proceso electoral.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme lo plantea la Constitución federal, en su artículo 41:

*(...) Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.*

*Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.*

---

<sup>19</sup> El término “gobiernos divididos” se refiere al periodo donde el partido dominante (PRI) pierde el control absoluto sobre el legislativo y ejecutivo, lo que hace que la geografía electoral del país se diversifique y abra espacios de gobierno a otras fuerzas políticas.

En este artículo también se otorga la facultad a los partidos políticos de participar en la vida democrática del país, es decir, estar presentes más allá de los procesos electorales. Si se analiza este elemento a la luz del artículo 52 constitucional (2019) de la propia máxima norma, encontramos que velar por este concepto de la vida democrática corresponde al estado:

*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

Esta dualidad presente en el documento constitucional permite que la Ley General de Partidos Políticos, también vaya más allá de normar a los partidos en el proceso electoral. Habla de un concepto más amplio que da pauta a los partidos para participar en las instituciones democráticas y públicas con su opinión y decisión.

Dicho concepto establece un modelo de partidos políticos tipo burocrático, o como se revisó anteriormente, son de tipo cártel, con estructuras permanentes y presupuesto público fuera del periodo de elecciones, lo que genera un mecanismo de control de la vida pública, especialmente en el legislativo, donde sus integrantes se presentan como actores de presión y negociación al momento de las decisiones. (Woldemberg, 2007)

Se debe analizar también el carácter de interés público que adquirieron los partidos políticos, a partir de su inclusión en estos artículos constitucionales. Pues todo aquello que es de interés público forma parte fundamental para el Estado y tiene que regularse de modo que promueva beneficios para la sociedad, en este

caso para que la ciudadanía ejerza sus derechos políticos y se contribuya al desarrollo democrático de la nación.

A partir de 1977 en que los partidos se constitucionalizan y se definen como “entidades de interés público, se les otorga el financiamiento por parte del Estado, convirtiéndose en un actor fuera de las campañas electorales, y de influencia permanente en las esferas del poder, pues el estado definió que eran necesarios para alcanzar los derechos políticos de los ciudadanos y puente entre el Estado y la sociedad civil:

*(...) los partidos políticos mexicanos funcionan como si fueran “puentes” que comunican dos elementos distantes: a los ciudadanos con el Estado y a éste con aquéllos. Esto es así porque, en primer lugar, los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tiene como objeto hacer que éstos tengan acceso al ejercicio del poder político. En segundo término, porque el ejercicio del poder político reclama en nuestros días la intervención directa de los partidos políticos. Esto es, dichos puentes son bidireccionales, facilitan la “ida” del poder (mediante su ya mencionada intervención en las elecciones), pero también facilitan su “regreso” (a través de su actuación dentro de los órganos Legislativo y Ejecutivo. (Bolio, 2018, pag.10)*

Esta caracterización inicial, fue seguida de una serie de reformas a lo largo de los años, que van desde atribuir responsabilidades a los partidos políticos, hasta otorgar nuevas prerrogativas a éstos, tal es el caso de los incentivos fiscales y la equidad en los tiempos de radio y televisión, que anteriormente pertenecía únicamente al estado en sus tiempos oficiales.

Esta definición, permite a los partidos, además de ser el medio para lograr los procesos democráticos, mantener una estructura permanente y formular posicionamientos sobre temas que el gobierno desarrolle desde la esfera institucional.

Así mismo, este posicionamiento se extiende al Legislativo mediante la presentación de iniciativas que materialicen ese posicionamiento, generando ese doble vínculo del que nos habla Bobbio (2005)

Esta extensión también se materializa a través de La Constitución federal, quien provee de autonomía a los partidos políticos para auto regularse, les da la facultad para emitir su propia normativa. En este sentido, los estatutos de dichos entes tienen formas de integrar su estructura orgánica, los derechos y obligaciones de sus militantes e integrantes, así como mecanismos para intervenir en las instituciones.

Para el caso de estudio que nos ocupa, a manera de ejemplo, se debe conocer cuál es el mecanismo legal que facultan a los partidos políticos para designar a sus representantes al interior de los congresos.

El Partido Acción Nacional, establece en su artículo 126 de sus estatutos, que el coordinador del grupo parlamentario es designado por el presidente del Comité Directivo Nacional, para el caso de los diputados federales, y por el dirigente del partido a nivel estatal, cuando se trata de diputados locales.

Así mismo, los coordinadores de grupo, independientemente de las actividades que por ley deben cumplir como diputados, cuentan con funciones específicas dentro de las actividades partidistas, y conforman órganos internos del propio instituto político.

Para el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los estrados, en su artículo 118, plantean que deberá existir al interior de los congresos una Coordinación de Acción Legislativa, al interior de los Congresos federal y local, la cual deberá instrumentar directrices políticas que prevean el trabajo de los legisladores con base en los principios y postulados del propio PRI. De igual forma señala que una vez integrado el grupo parlamentario quienes lo conforman podrán definir la organización al interior de los mismos.

El Partido de la Revolución Democrática establece un apartado similar al anterior, en cuanto a la organización interna de sus grupos parlamentarios, y da libertad para organizarse y elegir a su coordinador. Sin embargo, también establece como una facultad del Comité Directivo Nacional, el remover a éste último en los casos que considere necesarios.



**Tabla 4. Normatividad interna de los partidos políticos representativos en las cámaras de diputados.**

| Partido Político                           | Normatividad Interna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Partido Acción Nacional (PAN)              | <b>Artículo 126</b><br>2. Los Senadores, Diputados Federales, Diputados Locales de cada entidad, los Presidentes Municipales de una misma entidad y los integrantes de un mismo Ayuntamiento, constituirán un grupo. El Presidente del Comité, previa consulta a los interesados, designará un Coordinador de entre ellos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Partido Revolucionario Institucional (PRI) | <b>Artículo 118.</b> Las Coordinaciones de Acción Legislativa son una instancia de planeación, programación y evaluación del trabajo de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas, que tendrán a su cargo instrumentar las directrices políticas del Comité Ejecutivo Nacional y estimular y promover estudios, iniciativas y proyectos legislativos conforme a los postulados, valores y principios que rigen al Partido y que están consignados en sus Documentos Básicos. Quienes integren los grupos parlamentarios del Partido definirán la estructura y la organización de la Coordinación Legislativa y nombrarán a la persona responsable de la misma.                                                                                     |
| Partido de la Revolución democrática (PRD) | <b>Artículo 103.</b> Son funciones del Comité Ejecutivo Nacional las siguientes:<br>bb) Remover del cargo al Coordinador o Vice Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido en la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como a los de los Congresos Locales, en caso de que éstos no cumpla con la Línea Política, el Programa y las normas del Partido, siempre otorgándoles el derecho de audiencia mediante los procedimientos señalados en el presente ordenamiento y los reglamentos que de él emanen;<br><br><b>Artículo 314</b><br>l) Los grupos parlamentarios del Partido en los órganos legislativos y ayuntamientos adoptarán sus propios reglamentos internos, administrarán sus recursos económicos y elegirán democráticamente a sus coordinadores y demás responsables; |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los estatutos del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática.

Estos partidos políticos que contaban con una representación mayoritaria en las cámaras de diputados, hasta nuestra historia reciente, en conjunto marcan en su normativa interna que todo aquel funcionario electo que fuere postulado por el propio instituto, debe guardar el cargo conforme a los estatutos y visión de sus partidos políticos, independientemente de las obligaciones que marca la legislación en referencia a su carácter de representante de los ciudadanos.

En este sentido, los diputados que fueron sometidos a un proceso de elección por los partidos políticos, evidentemente estarán en pro de negociar su postura partidista al interior de las cámaras, por lo cual, de no hacerlo, tendrán sanciones que recaen en la expulsión de las filas del partido, sin embargo no por ello dejan de ser funcionarios electos.

Así mismo, cabe resaltar, que dentro de las atribuciones de los propios grupos parlamentarios o grupos de acción legislativa, se encuentra la de vigilar el desarrollo y cumplimiento de la agenda legislativa, conforme a los estatutos políticos y plataformas electorales que se presentaron al momento del proceso.

#### **1.4 Consideraciones capitulares**

En este capítulo logramos identificar los elementos básicos que definen los conceptos sobre partidos políticos. La naturaleza de los partidos políticos puede verse en dos vertientes: la relacionada con su desarrollo interno y la otra legal que rige su relación con los órganos de gobierno.

La primera es la referente a su conceptualización y evolución a partir de los contextos históricos – que se entrelazan también con el propio desarrollo de la democracia-- que los definieron, es decir, como fueron pasando de ser una parte interna de los parlamentos, a su masificación e institucionalización.

En el caso mexicano, y de acuerdo a los elementos aquí presentados, identificamos que a partir de la construcción de un país independiente, los partidos políticos tuvieron su origen en los precedentes de la cámara de diputados. Posterior a ello, a mediados del siglo XX se logró consolidar un partido de masas, esta variante se presentó durante casi toda la centuria, con la participación del partido único (PRI) que promovió la consolidación de los ideales revolucionarios y se enclavó en el poder (legislativo y ejecutivo) para lograrlo.

En la década de los ochenta y como una necesidad democrática en el país, los partidos políticos lograron la apertura a partir del empuje del propio gobierno, quien promovió reformas electorales necesarias para generar las condiciones de nacimiento, participación y contienda de más partidos políticos, tal es el caso del Partido de la Revolución Democrática creado en 1989.

Como segundo plano de la naturaleza de los partidos políticos, encontramos que su definición se establece a partir de la legislación que los norma y relación que estos tienen con el sistema político y de gobierno. Para el caso mexicano, éste se establece a partir de integrar a los partidos en la Constitución y darles el carácter de entes de interés público, que en el momento de su integración, buscaban fines democráticos, pero que también se convirtieron, como lo dice Nolhen (1999) en variables independientes en el sistema de gobierno.

Por tanto, el sistema partidista del país, si bien ha ganado espacios para contar con un contexto más plural, y conformar verdaderos partidos nacionales, las reformas electorales de (1988 y 1996), y su carácter de interés público les permitieron inmiscuirse directamente en las instituciones.

Es decir, en un inicio estas reformas buscaban una mayor representación al interior del poder legislativo, iniciando con diputaciones plurinominales, pero con el paso de los años, este aspecto se ha convertido en espacio de poder permanente de algunos grupos, tales como los partidos (PRI, PAN, PRD Y Morena) que han obtenido mayorías en el congreso y gobernado en el ejecutivo.

En el caso del legislativo, como se vio en la gráfica número 1, las reformas electorales permearon en la conformación política del Congreso. Cuando se da oportunidad a que otros grupos políticos entraran en juego, se tuvo la necesidad de generar acuerdos con las distintas fuerzas políticas, y por tanto nuevas formas de organizarse internamente, que permitieran dar participación y oportunidad de tomar decisiones a cada uno de los nuevos partidos que integraban los congresos. Uno de estos nuevos entes de organización interna fueron los grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política.

En este capítulo se ve que a partir de 1997, la legislación en materia de partidos y competencia electoral en México, provee de elementos necesarios para que éstos se mantengan en la competencia integren las instituciones. Como se vio, su integración en la Constitución Federal, dio paso para que se creara la Ley General de Partidos Políticos, donde se establecen las reglas del juego en la materia. Así mismo, se dio libertad, para que cada uno de éstos normara su funcionamiento interno en sus estatutos.

Como se ha dicho, estos cambios legales, permitieron que poco a poco los partidos políticos tuvieran mayor participación y, por tanto integrar órganos de gobierno y mayor toma de decisiones. Los partidos políticos se encuentran inmersos en el legislativo federal y por tanto local, facultados para ello, pero también encuentran una dinámica de participación política en sus propios estatutos.

Ejemplo de ello, puede ser que los grupos parlamentarios, quienes se han convertido en maneras de allegar al partido de forma indirecta, se percibe también son espacios de expresión y decisión de éstos. Es así, puesto que –como se vio en la tabla número 5-- sus estatutos internos y las leyes orgánicas de los congresos, se encuentran ligados por la facultad que éstos tienen para designar a los Coordinadores de grupo, mediante la decisión de los Jefes de Partido.

Para confirmar lo anterior, también nótese en los resultados de la tabla número cinco, donde los partidos que hasta 2018 mantuvieron mayor representación en el Congreso federal, cuentan con estatutos que les permiten designar coordinadores de grupos parlamentarios, quienes a su vez integrarán la Junta de Coordinación Política.

## **CAPÍTULO II**

### **ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL CONGRESO EN MÉXICO, A LA LUZ DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

2.1 EL DERECHO PARLAMENTARIO 2.2. EL CONGRESO Y SU ACTUACIÓN FRENTE AL ESTADO (INDEPENDENCIA Y FUNCIONES) 2.3 LOS CONGRESOS LOCALES 2.4 CONSIDERACIONES CAPITULARES

En este capítulo se desarrollan aspectos referentes a la disciplina del Derecho Parlamentario, el cual regula y explica las nuevas funciones y relaciones en los congresos mexicanos. Se establece un panorama general de su concepción y se toma como referencia la definición hecha por Valenzuela (1993), para establecer los parámetros que definen las relaciones políticas y sociales al interior de los Congresos.

De igual forma, se hace un análisis sobre los conceptos de la práctica parlamentaria y su ponderación con las atribuciones legales de la cámara y los congresos locales, para perfilar el grado de incidencia que tiene en las actividades de este órgano del Estado e ir delimitando cuál es el peso que tiene cada una de éstas.

Además, se hace un contraste respecto a la forma de organización de los congresos locales en el país para revisar si los órganos analizados en esta investigación se encuentran en ellos, y comparar la dinámica en las relaciones de los órganos políticos de éstos.

#### **2.1 El Derecho Parlamentario**

El estudio de los congresos locales requiere un análisis desde la reciente disciplina del derecho parlamentario, pues ya no puede ser visto solamente como una rama del derecho constitucional, pues sería limitarlo a las atribuciones que les confiere la máxima norma, y se deja de lado todo lo que actualmente representan los parlamentos para el funcionamiento del estado moderno.

En un acercamiento a la definición de dicha rama del derecho, Silvano Tolsi, va más allá de los aspectos organizativos y jurídicos, y agrega el elemento que refiere el aspecto político propio de los parlamentos. Menciona que es el estudio del

conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, sin embargo, también lo considera como aquella parte del Derecho Constitucional que ve la organización interna y al funcionamiento del Parlamento. (Tolsi, 1996)

Valenzuela nos ofrece una definición más amplia al respecto. Resalta la importancia del parlamento como espacio de conjunciones históricas y sociológicas, así como la estrecha relación que éste tiene con la representación política, dado que la razón de ser<sup>20</sup> del congreso está vinculada con el mismo:

*Conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los poderes del estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil, y los individuos, así como los valores y los principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.*  
(Valenzuela 1993, p.33)

La integración de esta diversidad de elementos nos permite ver que el estudio de los congresos puede ampliarse a otras esferas, tomando de base los elementos jurídicos, pero también las relaciones políticas que pueden darse al interior, siendo estas últimas materia de la presente investigación.

En este sentido, debe señalarse lo que el propio Valenzuela refiere en cuanto a las fuentes del derecho parlamentario, donde destaca la de carácter sociológico, es decir, las costumbres y acuerdos parlamentarios.

Estos últimos se identifican con la interacción de las distintas fuerzas partidistas, que pueden derivar en convenciones que se llegan a dar para la elaboración y aprobación de leyes, o dentro de la vida orgánica de las cámaras. (Valenzuela, 1993)

---

<sup>20</sup> Los orígenes españoles de esta institución, se dan en 1188, donde se les denominó "Cortes", pero éstas en realidad eran exclusivamente la asamblea del Reino de León. Ya a finales del siglo XII, con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyen en las Cortes Españolas; cuya integración tuvo como fundamento principal que en el interior de estos reinos se desarrollaran asambleas de representación y existía, así, el mandato imperativo, debido a que los parlamentarios se encontraban sujetos a las instrucciones de sus representados.

En este apartado no se puede evitar pensar en estas relaciones y acuerdos que existen al interior del Congreso General y Congresos locales, entre los grupos parlamentarios y órganos, como la Junta de Coordinación Política, los cuales pueden ser llamados práctica parlamentaria y es de constante aplicación en éstos.

Aquí nacen entonces dos conceptos que actualmente son parte del derecho parlamentario: la práctica y convenciones parlamentarias. La primera constituye una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las cámaras y la segunda son las reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias mediante acuerdos más o menos tácticos que son libremente modificables. (Valenzuela, 1993)

Como se ha dicho arriba, la razón de ser de los parlamentos es la representación, como medio para ejercer los derechos políticos de los representados. Por ello, resulta relevante revisar algunas características del derecho parlamentario, principalmente aquella que establece que esta rama de derecho está políticamente comprometida, ligado con el concepto de representación de las democracias abiertas, en donde los partidos políticos actúan a través de los parlamentos, para alcanzar los consensos necesarios para la concordia y solución de problemas de una sociedad. (Gómez, 2012)

Así mismo, existen otras características que muestran como el derecho parlamentario puede ser independiente del derecho constitucional y que atiende a las necesidades políticas del parlamento, transformando las reglas del juego, dependiendo de las condiciones en las que se puede encontrar cada legislatura en los congresos.

**Tabla 5. Características del derecho parlamentario**

| <b>Políticamente comprometido</b>                                                                | <b>Flexibilidad</b>                                                         | <b>Producción interna</b>                                                     | <b>Discontinuidad</b>                                                                     | <b>Producto del consenso</b>                                      | <b>Revisable</b>                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Se considera así porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen | En virtud de que al margen de la estabilidad que significan las previsiones | Característica esencial-vinculada íntimamente con las teorías de la autonomía | Es una característica importante que consiste en la consideración de este Derecho como un | Su reglamentación debe ser la expresión de la autonomía normativa | Es una característica a que se le ha atribuido en el marco del desarrollo |

| Políticamente comprometido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Flexibilidad                                                                                                                                                                    | Producción interna                                                                                                                                                                          | Discontinuidad                                                                                                                                                                                                                                    | Producto del consenso                                                                                                                                            | Revisable                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| la representatividad de los ciudadanos a través de un Parlamento elegido en elecciones libres. las democracias abiertas, en las que tiende a extenderse al estudio de los resortes a través de los cuales se consigue la concordia de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el Parlamento | constitucionales, el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, motiva generalmente una respuesta rápida por los órganos parlamentarios. | parlamentaria - que por supuesto se ve atemperada por lo dispuesto por la Constitución. Sin embargo, se ejerce con completa libertad procedimental y de jurisdicción de sus procedimientos. | conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de cada legislatura en atención a las particulares necesidades de cada asamblea, en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a las partes contratantes, | de las Cámaras, por lo que debe ser el fruto del acuerdo de todos los grupos sin imposición de unos sobre otros y con independencia de su conformación numérica. | de la justicia constitucional. El ser objeto de control jurisdiccional implica que el órgano de control constitucional puede supervisar que los reglamentos o cualquier otra norma que genere, estén de acuerdo con el texto de la Carta Magna. |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Cervantes (2012) *Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento del Congreso*.

Puede decirse que para el cumplimiento de las características (Cervantes, 2012) del derecho parlamentario, con excepción de la llamada *revisable*, se requiere la existencia de las fuerzas internas de los partidos políticos, así como de la práctica parlamentaria. Con la complementación de estos elementos, el derecho parlamentario y su caracterización cobra sentido en su función.

En relación con ello, la *flexibilidad del parlamento* se hace presente en el propio derecho que la rige, pero también en su organización se requieren de una continua redefinición, y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político, a lo que están sujetos todos los órganos del Estado (Cervantes 2012).

En este sentido, es necesario entonces estudiar también las fuentes del derecho parlamentario, pues actualmente se requiere incorporar algunas más,



independientes de las normas y reglamentos a los que se hace alusión para la operación del Congreso (Márquez, 2013) .

Si bien, autores clásicos como García Máynez y Villoro Toranzo, señalan como existentes en el derecho parlamentario, las llamadas fuentes reales: formales y materiales, así como las fuentes históricas<sup>21</sup>, debemos decir que desde la función política de los congresos, existen aquellas que se han dejado con poco estudio y son las relativas a la práctica parlamentaria:

*Son esas reglas de interpretación y suplencia de los reglamentos internos, llamados acuerdos parlamentarios, que poco a poco se han ido formalizando. Junto al reglamento, se multiplican las normas de interpretación y suplencia del mismo, las cuales, en palabras del Tribunal Constitucional español, tratan de integrar y completar la insuficiencia del Reglamento, mediante nuevas reglas que, sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, se integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio reglamento.* (Márquez, 2013, p.94)

Esta fuente interpretativa, se refiere a la capacidad del presidente de la cámara, para definir que puede realizarse al interior de las cámaras, sin necesidad de realizar ninguna reforma a los propios ordenamientos internos. Si bien esta facultad se atribuía a dicha figura, actualmente se extiende a otros órganos del congreso (Márquez, 2013), que para el caso mexicano bien pueden ser los grupos parlamentarios o la junta de coordinación política.

Finalmente, esta fuente, derivada de la interpretación de la norma, también puede llamarse *usos* y rige al interior de los propios legislativos, pero también en

---

<sup>21</sup> Las primeras en referencia a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, aunque también se incluye la doctrina como fuente formal. Entendemos por fuentes materiales o reales del derecho a las condiciones o circunstancias históricas, factores y elementos que se dan en cierta época, las cuales influyen en el contenido de las normas jurídicas. Por último, las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen el texto de una norma o conjunto de normas jurídicas.

su relación con otros órganos del estado. En estos usos se muestra quizá la parte irreductiblemente política de la institución parlamentaria (Márquez, 2013).

Así pues, desde la perspectiva conceptual del derecho parlamentario, como un derecho autónomo, independiente del derecho constitucional, -- como lo fuese el derecho procesal al poder judicial o el administrativo al ejecutivo-- encontramos diversas características políticas en su aplicación e interpretación.

Es así que se descubre que el derecho parlamentario puede ser visto desde la perspectiva política, pues es una parte de la representación propia de este poder, pero también mediante su actuación al interior, y frente a otros poderes y órganos del estado.

Esta actuación, está vinculada a las fuentes formales del derecho parlamentario, pero también en gran proporción a aquellas de orden interpretativo, y de usos o costumbres que regulan esta organización y actuación, al interior de los órganos del congreso que cuentan con una representación política, emanada de los partidos.

Estas dos acepciones, la de actuación política y la de actuar con reglas flexibles, cobran relevancia debido a las funciones modernas<sup>22</sup> que se han atribuido al congreso, desde una perspectiva formal constitucional. Los congresos se encuentran en una constante sinergia entre estas dos perspectivas de cumplimiento.

### **2.1.1 Práctica parlamentaria**

Las diversas funciones del congreso y las realizadas de forma particular por los diputados, díganse éstas las del proceso legislativo, funciones de control, trabajo en comisiones, y algunas otras como la gestión, atención, y las de tipo jurisdiccionales, se encuentran enmarcadas en la costumbre.

Esta costumbre fuente del derecho, se define como la práctica parlamentaria. La práctica se ha consolidado con la permanente vinculación al proceso legislativo,

---

<sup>22</sup> Las funciones primeras del Congreso sólo se enmarcaban en las legislativas, financieras que permitía el control sobre el ejecutivo. Con el avance de la representación y las democracias modernas otras actividades han sido incluidas como parte de las facultades del congreso, especialmente en la Cámara de Diputados, que generaron mayor control sobre los otros poderes.

como una de las principales fuentes para la construcción de normas de funcionamiento interno de este poder.

Por un lado mediante los acuerdos de carácter consuetudinario, que el legislador aprueba con la intención de dar continuidad al trabajo legislativo, y por otro lado cuando dichas prácticas son llevadas a la formalidad de la norma.

Una definición sobre la práctica parlamentaria establece que:

*La práctica parlamentaria se enmarca dentro de las fuentes del derecho parlamentario que emana de la actividad realizada en forma habitual por los integrantes de las cámaras, cuyos objetivos son subsanar los vacíos o lagunas, que permitan la colaboración y convivencia pacífica en el desarrollo de los trabajos legislativos. (Valenzuela, 1993, pag. 35)*

En este sentido, la práctica parlamentaria es una de las fuentes a las que pueden acudir los legisladores respecto a las constantes dudas que se presentan sobre la aplicabilidad de los procedimientos, en el desarrollo de sus funciones Constitucionales, complementándose con las demás de carácter formal.

Otra definición nos dice que la práctica parlamentaria es:

*Aquellos usos y costumbres en las que se sustentan los procedimientos y formalidades aplicables al régimen interno de las actividades político-legislativas del Congreso, y por ende constituyen una fuente del derecho parlamentario. (Magaña, Coaña y Díaz, 2011, pag. 287)*

Cabe destacar que esta definición parte de la idea de que la práctica parlamentaria puede surgir a partir de la falta de legislación de los asuntos de los legislativos, que subsana lagunas legales o promueve decisiones políticas necesarias para el curso de las acciones legislativas, especialmente cuando se trata de hacer cumplir el proceso legislativo, de programar y cumplir una agenda que se determina al interior de éste órgano.

## 2.2. El Congreso y su actuación frente al Estado (independencia y funciones)

Desde la propia perspectiva del derecho parlamentario, la teoría ofrece una pauta para enmarcar las funciones de los parlamentos. Estas funciones se relacionan con la historia de la división de poderes, en donde se define también qué tan independiente es dicho poder del estado, así como qué mecanismos de control que tiene hacia los demás.

Desde la perspectiva de Berlín Valenzuela, existen condiciones para delimitar la autonomía y funciones del poder legislativo. Señala que se requiere de un sistema democrático de gobierno, así como revisar el contexto del sistema político de un determinado país y las relaciones que de él emanan (Valenzuela, 1993) pues el parlamento es parte del estado y sus funciones se encaminan a satisfacer los objetivos fundamentales de éste.

De forma enunciativa y no limitativa, este autor nos habla de once funciones del parlamento moderno: la de representación<sup>23</sup>, la deliberativa, financiera, legislativa, de control, política (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas. (Valenzuela, 1993)

Por su parte Cervantes habla de diez funciones principales del poder legislativo: la de estado, la deliberativa, la legislativa, de control, financiera, administrativa, jurisdiccional, electoral y electiva, y de gestoría. Para este autor, la función estatal del parlamento, deviene también de la división de poderes y de considerar al parlamento como parte del desarrollo y cumplimiento de los fines del Estado. (Gómez, 2012)

**Tabla 6. Funciones del parlamento**

| <b>Representación</b>                                          | <b>Deliberativa</b>                              | <b>Financiera</b>                                           | <b>Legislativa</b>                                              | <b>Control</b>                                          | <b>Política</b>                                                     |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| -Emanada de la elección.<br>-Integración pública de intereses, | -Mediante ésta el órgano legislativo forma todas | -Deriva de las facultades que se le atribuyen al parlamento | -Consiste en la producción de normas generales y abstractas, la | -Establecer límites al ejercicio del poder y mecanismos | -Conciliar intereses políticos, con la finalidad de seleccionar las |

<sup>23</sup> Esta función fue atribuida a los parlamentos como un mecanismo para solucionar problemas, cuando un número de personas con un interés semejante convienen en encargar a otra para que, en nombre o en lugar de quienes lo nombraron, exprese el parecer de quienes lo eligieron. Con la implementación del voto universal esta facultad se trasladó a los procesos democráticos electorales.

| <b>Representación</b>                                                                                           | <b>Deliberativa</b>                                                                                                   | <b>Financiera</b>                                                                        | <b>Legislativa</b>                                                                                                                   | <b>Control</b>                                                                                                   | <b>Política</b>                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| decisiones del parlamento mediante la confluencia de opiniones y necesidades de a quienes se representa.        | sus decisiones; es a través de esta función, que las cámaras constituyen sus decisiones en representación del pueblo. | para ser órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos. | cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presuponen lógica y cronológicamente normas que aplicar. | de control recíproco, mediante los cuales los mismos órganos del Estado verifican que se observen estos límites. | mejores opciones para mejorar la colectividad, transformando la orientación política del gobierno.                                                                     |
| <b>Estado</b>                                                                                                   |                                                                                                                       |                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                  | <b>Electiva</b>                                                                                                                                                        |
| -Ejercer la potestad estatal, para cumplir con los fines del estado, en los términos de la división de poderes, |                                                                                                                       |                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                  | -Consiste en elegir a los responsables de distintos órganos de gobierno, que no pasan por el voto de los ciudadanos, quienes lo ejercen a través de los representantes |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de *Valenzuela (1993)* y *Cervantes (2012)*.

En el cuadro anterior se pueden notar las coincidencias de los dos autores respecto a las funciones del parlamento, las cuales se agregan a las clásicas<sup>24</sup> legislativa y financiera. Esta caracterización, se atribuye a los congresos modernos, en los cuales, los dos teóricos incluyen la participación de los partidos políticos<sup>25</sup> y los procesos democráticos, como elementos para conformar la representación y cumplir de manera plural las funciones, destacando siempre las necesidades colectivas.

Si bien todas las funciones del parlamento son importantes, la relativa a la representación es la primordial, debido a que de ella emanan por consecuencia las

<sup>24</sup> Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo, esa función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo en Europa.

<sup>25</sup> En este sentido, cabe destacar que la función de los partidos políticos es la de facilitar el cumplimiento del mandato de representatividad y evitar que sólo una clase, estamento, gremio o grupo ideológico monopolice la representatividad; de esta manera el pluralismo contribuye a una mayor participación de la población en la vida política. Sin embargo, no se debe llegar al pluralismo que pulverice la actividad política y se lleve a la inestabilidad y pérdida del sentido de representación.

demás. La representación es preliminar y constante en los poderes legislativos, sobre la que encuentran su base las demás. (Valenzuela, 1993)

García escudero define también que las funciones de los parlamentos son cada vez más amplias. La ampliación deriva también del incremento de la intervención parlamentaria en múltiples nuevas acciones del Estado. Valga como ejemplo la participación en la designación de miembros y en el control de los nuevos entes reguladores, las llamadas administraciones independientes u órganos autónomos. Luego, a medida que se incrementan las funciones del Parlamento, se va ensanchando el ámbito del Derecho parlamentario. (Márquez, 2013)

Estas funciones están contempladas en la constitución de los países, del mismo modo lo referente a la independencia de cada uno de los poderes que construyen al estado. Al establecer las máximas normas para el caso de México que el estado se encuentra depositado en los tres poderes de la unión, se define bajo principio la separación de los poderes.

En un segundo sentido, la independencia de los parlamentos también puede ser distinguida por su capacidad o facultad para regular su gobierno interno. En cuanto al ordenamiento que regulaba al Congreso mexicano, a partir del año de 1977 se establece una Ley Orgánica de la cámara de diputados, quedando garantizada la autonomía funcional y de organización, al facultarlo para expedir su propia norma interna:

*En el texto del artículo constitucional, quedó plasmado el principio de autonomía parlamentaria derivado de la doctrina, que busca preservar la garantía de división de poderes, y la garantía del mejor funcionamiento de las cámaras, autonomía que era considerada por las doctrinas clásicas del Derecho Parlamentario impenetrable por el resto de los órganos del Estado, razón por la que las Cámaras gozaban de la más amplia libertad para autorregularse, ajena a cualquier control jurisdiccional de la constitucionalidad.*(Cervantes, 2012, pag. 40)

En nuestro sistema encontramos algunos de estos principios en el artículo 70 de la Constitución, como es el caso del comentado principio de autonomía normativa y autogobierno; de igual forma se prevé a los grupos parlamentarios como formas de organización al interior de la Cámara de Diputados, previsión que es determinante para la organización y funcionamiento de ambas Cámaras.

No está por demás, decir que la división de poderes en México se vio desdibujada durante el régimen presidencialista, que como se vio en el capítulo primero, el parlamento sólo representaba los intereses de propio ejecutivo. Con la transición democrática del país, a raíz de las reformas político electorales, el congreso se transformó en un órgano más plural, lo que se reflejó en los cambios en su autonomía y las funciones que realiza.

Eminentemente se atribuían entonces funciones legislativas y presupuestarias, sin embargo, se construían con base en las decisiones ejecutivas. La función de control y de cierta independencia nace de la configuración de un congreso plural y con capacidad jurídica de autorregularse, lo cual representó que el congreso se conformara cómo una institución de contrapeso, de características jurisdiccionales, lectivas y de control hacia el ejecutivo, y otros órganos, lo que trasciende la importancia de su labor como creador de leyes.

Por ello, cabe distinguir que en México el parlamento ha cobrado peso en sus funciones de control, y atendiendo al principio de representación que establece la función originaria de este, es entonces dónde se reviste la importancia de atender intereses de los representados.

Ahora bien, en México se perfiló la autonomía del legislativo respecto al ejecutivo, que dominó durante casi la totalidad del siglo XX, como se ha notado, hoy en día puede decirse que existe una intervención de los partidos en el propio gobierno interior de los parlamentos y en su relación con el estado.

Los partidos políticos con presupuesto estatal y con carácter de interés público en la Constitución, cuentan ya con mecanismos que influye al interior de los congresos, lo que representa una dualidad en su función representativa y en la propia autonomía. Existe entonces una representación partidista (en los grupos de partido) y una extensión al exterior con los demás órganos del congreso.

### **2.3. El marco legal, forma de organización actual y proceso legislativo**

Los principios que establecen la figura del congreso en cuanto a órgano autónomo, y parte de los tres poderes del estado mexicano los podemos encontrar en los artículos 49 y 50 de la Constitución federal. El primero establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el artículo 70 se prevé el ya comentado principio de autonomía normativa y autogobierno; de igual forma establece a los grupos parlamentarios como formas de organización al interior de la Cámara de Diputados, previsión que es determinante para la organización y funcionamiento de ambas Cámaras.

El poder legislativo está depositado en la cámara de senadores y la cámara de diputados. Ésta última se integra de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, de los cuales trecientos son electos directamente y doscientos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones regionales.

En cuanto a su organización interna, y debido a la complejidad de las funciones que desempeña, el congreso de la unión y en particular la cámara de diputados, se integra de una considerable cantidad de órganos. Se establece en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de 1999, la incorporación de instancias de gobierno internas como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órganos en los que los Grupos Parlamentarios tienen representación y facultades para tomar acuerdos previos con respecto a los asuntos que deberá sancionar el Pleno de la Cámara.

Es relevante aquí para los fines de la investigación, mencionar que los Grupos Parlamentarios incorporados desde 1977 a la organización de la cámara de diputados, juegan un papel determinante en la organización y funcionamiento del Congreso, al igual que en los principales parlamentos del mundo. Ye encuentran su base normativa en el tercer párrafo del artículo 70 constitucional.



*“...La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados” (Hernández 2017, p.65)*

Los Grupos Parlamentarios son la base para conformar tanto los órganos de dirección como los funcionales, ya que se integran a partir de sus propuestas, tomando en cuenta el principio de mayoría. En la Ley orgánica encontramos su fundamento en el artículo 38.

*Los Grupos Parlamentario son: aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara. (Cervantes, 2012, p.88)*

Estos grupos parlamentarios revisten una importancia relevante en el legislativo mexicano, como frentes comunes para la discusión de los temas relevantes, para apoyar u oponerse a una iniciativa, complementando los debates con perspectivas plurales. (Valenzuela, 1993) Independiente de la calidad de representación de cada diputado, estos grupos favorecen la cohesión partidista, evitando que se pulvericen las decisiones relevantes.

La iniciativa de creación de los grupos parlamentarios, presentada por el ejecutivo federal en turno, exponía la necesidad de del respeto al derecho de las minorías, a respetar su identidad y libre manifestación, para evitar el abuso de las mayorías. El espíritu de integrar los grupos parlamentarios a la constitución y a la normativa interna de las cámaras, fue incluir la posibilidad para que las diversas corrientes ideológicas, que en ese momento comenzaban a fluir, derivado de otra serie de reformas políticas, tuvieran un mecanismo para converger y generar acuerdos.

Cabe resaltar que la norma vigente, mantiene en el apartado tres de esta ley orgánica lo que esta reforma incluyó respecto a los grupos parlamentarios, como entes encargados de generar relaciones y consensos con los órganos de la cámara.

Así mismo, las reglas para su conformación, respetando la legislación estatutaria de cada uno de los partidos políticos, para que mediante esta se eligiera a los líderes de estos grupos.

Otro ente importante para la organización y operación de la Cámara de Diputados es La Junta de Coordinación Política, incorporada en los años noventa sustituyó a la gran comisión, y se instaló como el órgano colegiado representativo de los grupos parlamentarios. Representa la pluralidad, por medio de ella se alcanzan los consensos necesarios para el ejercicio de las atribuciones del Congreso. (Hernández, 2016)

El antecedente de la Junta de Coordinación Política se encuentra en lo que fue conocido como la Gran Comisión, la cual nace en 1825, con la intención de hacer un contrapeso a las facultades de la Mesa directiva.

Este órgano de Gobierno, tuvo vigencia durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en las cámaras federales, y para 1934 se integraba con un representante de cada estado y territorio, su organización era más pragmática que política, pues no existía la necesidad de generar acuerdos para la toma de decisiones ante, ante la integración de una cámara unipartidista, sólo se requería de definiciones unilaterales, y bien podría decirse administrativas, impulsadas por el poder ejecutivo. Sin embargo, con la transición democrática y pluralización de la cámara esta condición tuvo que cambiar.

Para 1994, se establece en la Ley Orgánica del Congreso General, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada con diputados coordinadores de los diversos grupos parlamentarios, más otros diputados del grupo mayoritario, la cual convivió paralelamente con la Gran Comisión, hasta 1999 cuando desaparece y traslada sus facultades a la Junta de Coordinación Política.

Actualmente, este órgano se encuentra en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo segundo, artículo 31, en donde se expresa su integración y funciones:

*1.La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario*

- 2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.*
- 3. Será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.*
- 4. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.*

Así mismo, existen al interior del congreso mexicano y en particular de la cámara de diputados, otros órganos rectores, como las comisiones de gobierno -- espacios de deliberación, de los asuntos en materia de control sobre otros poderes--  
- La mesa directiva, quien ostenta la representación jurídica de este poder, y mantiene la dirección de los asuntos que se atribuyen de manera constitucional a esta institución.

Sin demérito de los entes administrativos, de manera enunciativa estos son los espacios de gobierno al interior del poder legislativo los cuales son replicados al interior de los congresos locales, estableciendo figuras similares en sus propias constituciones y leyes orgánicas. Por ello, la forma de operar el trabajo resulta por lo general, de la misma forma que se realiza a nivel federal. (Hernández, 2016)

Debe notarse que la integración actual de los órganos de las cámaras, tienen como factor principal la proporción que los partidos políticos representen, con relación a la totalidad de los diputados. Esta conformación, tiene relación histórica con la pluralización de la cámara y la integración más activa de los distintos partidos políticos.

Ahora bien, cada una de las funciones que realizan los órganos legislativos están guiadas por un proceso legislativo que marca la Ley. Para el caso del

Congreso Federal, podemos encontrar este elemento en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes orgánicas de las cámaras que si bien no se encuentra de forma ordenada, en diversos artículos mencionan:

1. **Iniciativa** La Constitución Federal precisa que el derecho de iniciar leyes y decretos compete a: El Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de la dos Cámaras, este primer momento del procedimiento legislativo está reconocido por la propia Constitución Mexicana, en los artículos 71 y 122, base primera, fracción V.
2. **Discusión y aprobación en la Cámara de origen.** Esta fase está regulada en los artículos 72 de la Constitución Federal y del 95 al 134 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que serán interpretados de manera sistemática con las Reglas Provisionales sobre la conformación del orden del día de la Cámara de Senadores, de 28 de septiembre de 2006. Recibido el proyecto por una de la Cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la Comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia de la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria.
3. **Discusión y aprobación en la Cámara de origen.** La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 20, establece que en las sesiones de pleno se llevará a cabo la discusión y votación de las iniciativas presentadas en las cámaras de origen. En estas se llevará a cabo el desahogo de las iniciativas programadas.
4. **Cámara revisora.** Si cámara revisora la apruebe sin modificaciones, continuará con el procedimiento legislativo (artículo 72, inciso a, constitucional). Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o decreto y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firmaran los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

**5. Promulgación.** Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deberán cumplirla, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Además de éste existen los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. (Domínguez, 2019)

Debe decirse que el proceso legislativo descrito enmarca todo acto que la el Congreso Federal realiza como parte de su trabajo legislativo. Es importante conocerlo, debido a que de él emanan todos los decretos que el poder legislativo produce, de la mano de los procesos administrativo que los órganos de gobierno llevan a cabo.

Si bien el proceso legislativo no es de carácter lineal, y cada uno de los pasos tiene sus distintas características, este es de manera general y como lo marca la ley, el camino que debe seguir el Congreso para realizar cada una de sus actividades, las cuales generan decretos de ley y acuerdos legislativos.

## **2.4 Los Congresos Locales**

De acuerdo con la doctrina constitucional, el poder legislativo de los estados se deposita en los congresos o legislaturas locales. Al igual que a nivel federal, se les atribuye acciones para generar el marco jurídico de los estados soberanos, así como normar la actuación del ejecutivo local y los ayuntamientos.

En el aspecto político, las legislaturas locales deben servir de contrapeso para el ejecutivo estatal, por ello los congresos locales también están facultados para ejercer mecanismos de control, fundamentalmente en los asuntos financieros: aprobación de presupuesto y cuentas públicas. Así mismo se les atribuye la función electiva, para designar titulares de órganos autónomos y de fiscalización interna. (Hernández, 2016)

En ese carácter soberano, las legislaturas locales tienen la facultad de autorregular sus funciones, mediante normativa interna, en donde se organizan de diversas formas, pero manteniendo esencialmente los órganos de gobierno y participación partidista, tales como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación

Política y los Grupos Parlamentarios. Mediante esta organización, los congresos locales llevan a cabo las facultades constitucionales otorgadas para cada caso.

En cuanto a la organización política al interior de los congresos locales, en un estudio comparado, puede verse varias similitudes. En lo referente a los grupos parlamentarios, los requisitos de integración se definen mediante una cantidad determinada de diputados de un mismo partido, declaración programática e ideología, la cual parte de dos y sin cantidad limitada.

Estos grupos se regulan de manera independiente, lo que los faculta mediante acuerdos para tomar decisiones en cuanto al trabajo de los diputados que lo integran. La definición de los coordinadores de grupo, se lleva a cabo mediante mecanismos partidistas, y puede resultar de la decisión del líder estatal de determinado partido.

Así mismo los congresos cuentan generalmente con el órgano denominado Junta de Coordinación Política, para algunas entidades, este órgano es denominado aún como Gran Comisión, pero las facultades que se otorgan son similares a las de la Junta.

**Tabla 7. La integración de la Junta de Coordinación Política en los estados de la República.**

| ESTADO              | JUCOPO | COMISIÓN | INTEGRACIÓN                                                        |                                                                                              |
|---------------------|--------|----------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |        |          | COORD. GRUPO                                                       | OTRO                                                                                         |
| AGUASCALIENTES      |        | *        |                                                                    | Porcentaje de cada uno de los grupos parlamentarios, de acuerdo a la fuerza que representan. |
| BAJA CALIFORNIA     | *      |          | Sí, más un diputado de los partidos que cuentan con un escaño.     |                                                                                              |
| BAJA CALIFORNIA SUR | *      |          | Sí, más un diputado de los diputados que no tienen grupo.          |                                                                                              |
| CAMPECHE            |        |          | Sí, con los coordinadores y subcoordinadores.                      |                                                                                              |
| CHIAPAS             | *      |          | Sí                                                                 |                                                                                              |
| CHIHUAHUA           | *      |          | Sí, más los subcoordinadores y el presidente de la Mesa directiva. |                                                                                              |

| ESTADO           | JUCOPO | COMISIÓN | INTEGRACIÓN  |                                                             |
|------------------|--------|----------|--------------|-------------------------------------------------------------|
|                  |        |          | COORD. GRUPO | OTRO                                                        |
| COAHUILA         | *      |          | SÍ           |                                                             |
| COLIMA           |        | *        | SÍ           |                                                             |
| CIUDAD DE MÉXICO |        | *        | SÍ           |                                                             |
| DURANGO          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| GUANAJUATO       | *      |          | SÍ           |                                                             |
| GUERRERO         | *      |          | SÍ           |                                                             |
| HIDALGO          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| JALISCO          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| MÉXICO           | *      |          | SÍ           |                                                             |
| MICHOACÁN        | *      |          | SÍ           |                                                             |
| MORELOS          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| NAYARIT          |        | *        | SÍ           |                                                             |
| NUEVO LEÓN       |        | *        | SÍ           |                                                             |
| OAXACA           | *      |          | SÍ           |                                                             |
| PUEBLA           | *      |          | SÍ           |                                                             |
| QUERÉTARO        | *      |          | SÍ           |                                                             |
| QUINTANA ROO     |        | *        | NO           | Se integra por representantes de las comisiones de trabajo. |
| SAN LUIS POTOSÍ  | *      |          | SÍ           |                                                             |
| SINALOA          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| SONORA           |        | *        | NO           | Dos diputados de cada grupo parlamentario.                  |
| TABASCO          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| TAMAULIPAS       | *      |          | SÍ           |                                                             |
| TLAXCALA         | *      |          | SÍ           |                                                             |
| VERACRUZ         | *      |          | SÍ           |                                                             |
| YUCATAN          | *      |          | SÍ           |                                                             |
| ZACATECAS        |        | *        | SÍ           |                                                             |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de las Leyes orgánicas de los Congresos Estatales Mexicanos.

En el cuadro anterior se puede observar que la integración de la junta de coordinación política, con la excepción de tres estados, deviene de los grupos parlamentarios, quienes definen un coordinador para poder representarlos. Se identifica también, que ésta cuenta con un presidente, y los grupos parlamentarios pueden acceder a ella sólo con base en la proporción de la representación de los partidos en el pleno.

Así mismo se distingue que la forma de operar de este órgano, es conforme a los *acuerdos* que se tomen al interior, contando con el mecanismo del voto ponderado, que está estrechamente relacionado con la cantidad de representantes electos por partido político al interior de los congresos locales.

Con base en ello es evidente que para acceder a este mecanismo de gobierno, debe pertenecerse a un grupo partidista, indistintamente de la posibilidad de que cada diputado electo cuente con derechos intransferibles, que le permitan ejercer las funciones otorgadas constitucionalmente al congreso.

Además se puede distinguir, que se encuentra la ponderación de los integrantes de acuerdo a la cantidad de diputados que representa su partido político, y se incluye a los representantes que no se encuentran en ninguna fuerza política. Por lo que respecta a las excepciones, en tres estados de la república se nota una denominación diferente para el órgano de gobierno y una forma distinta de organización. Independiente del nombre, sigue siendo un ente de organización y decisión de los Congresos. No se dirige por los coordinadores de grupo, y para el caso específico de Quintana Roo, se distingue que se hace mediante la dirección de comisiones de trabajo.

## **2.5 Consideraciones capitulares**

El estudio del poder legislativo debe hacerse a la luz del derecho parlamentario, y no solamente como una rama del derecho constitucional, pues esto devela elementos necesarios para conocer la dinámica interna de los Congresos. En esta investigación, el derecho parlamentario permite ver las relaciones políticas y su incidencia en los trabajos que realizan estos Congresos. Además, su estudio permite descubrir funciones legislativas desde otra perspectiva, que también requieren de la aplicación de las fuentes del derecho diferentes a las tradicionales.

Con la intervención del derecho parlamentario, como lo hacen Cervantes (2012) y Valenzuela (1993), encontramos que las funciones internas tales como la legislativa, no solo se enmarca en la ley, sino en relaciones políticas al interior de los congresos. Estas relaciones se conceptualizan como práctica parlamentaria.

La práctica parlamentaria es un concepto que surge del nuevo derecho parlamentario, distinto a las concepciones clásicas. Explica el actuar político de los Congresos, da forma y fundamento a sus órganos de gobierno, y sirve para análisis de las relaciones políticas que existen en el legislativo federal y local.



Las funciones (tales como las legislativas, de control, políticas y administrativas) están sujetas a un proceso legislativo, establecido por la máxima norma, y que regula, si bien con algunas diferencias, cada una de las actividades que se realizan en la Cámara Federal y en los Congresos de las entidades.

Sin embargo, dicho proceso también está sujeto de alguna manera a la práctica parlamentaria, pues los órganos políticos, como la Junta de Coordinación Política y grupos parlamentarios, puede enmarcarlo dentro de sus relaciones socio-políticas al momento de tomar decisiones.

En este punto después de develar que existen otro tipo de relaciones internas en los congresos, distintas a las que marca la ley, se puede descubrir que estudiar el trabajo del legislativo a través de este derecho parlamentario permite develar una dimensión política en el trabajo y la toma de decisiones en el legislativo.

Por otro lado, en la tabla 8 se nota que en la administración interna de los legislativos se encuentran los órganos políticos. Tienen como base los grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política, lo que nos permite decir que se configuraron como un símil del Congreso Federal, el cual tuvo la necesidad de adaptar su organización a los cambios políticos y de partidos mencionados en el capítulo primero. En este sentido, el congreso de Michoacán no fue la excepción.

Los partidos políticos participan en el derecho parlamentario como nuevos actores que generan relaciones en el gobierno interno en los congresos y que se han configurado como elementos necesarios en éstos, específicamente integrándose a la Junta de Coordinación Política, a través de los grupos parlamentarios.

Es entonces que en este capítulo se encuentra que la actividad legislativa no está solamente basada en lo que le señala la ley, en cuanto a sus funciones y procesos legislativos. Las decisiones de éste órgano, pueden localizar una ruta distinta, a través de la Junta de Coordinación Política, sustentada en acuerdos políticos (práctica parlamentaria) para tomar las decisiones sobre todo el quehacer del Congreso general.

## **CAPÍTULO III**

### **EL CONGRESO DE MICHOACÁN**

**SUMARIO:** 3.1 FUNDAMENTO LEGAL Y DISTINCIONES EN SU ORGANIZACIÓN INTERNA; 3.2 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS; 3.3 LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA; 3.4 LA CONFERENCIA PARA LA PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS 3.5 PROCESO LEGISLATIVO EN RELACIÓN A LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA; 3.6 LA AGENDA LEGISLATIVA Y LOS ELEMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN. 3.7 CONCLUSIONES CAPITULARES

La función y organización de los congresos en el país se han complejizado. Como se ha visto en el capítulo segundo, actualmente no se limita a la legislación y a las resoluciones del pleno, sino que a los parlamentos se les dan atribuciones de control, fiscalización, ejecución y hasta algunas facultades de tipo jurisdiccionales, por ejemplo el Juicio Político.

Para cumplir con dichas encomiendas, hoy en día los congresos en el país cuentan con un importante número de órganos, de diversa naturaleza, tanto funcionales como de dirección, enmarcados en procesos normativos y prácticas parlamentarias, los cuales se encuentran en una sinergia al momento de desarrollar el proceso legislativo (Hernández, 2016).

Como lo hemos visto en el primer capítulo de esta investigación, la conformación plural del Congreso, redefinió la forma de consensuar ideologías y opiniones para que el quehacer legislativo transitará en el pleno y en su funcionamiento general. Posterior a las elecciones de 1988 y refrendada en la contienda de 1997, el partido hegemónico pierde la mayoría absoluta en la cámara federal, los partidos tuvieron que dialogar y consensuar para consolidar reformas constitucionales y leyes secundarias, lo que derivó en un cambio de su organización y operación al interior.

A nivel local, las cámaras sufrieron la misma transformación y adoptaron las medidas institucionales para re direccionar su funcionamiento. Es por ello que para la presente investigación, resulta importante identificar cómo se ha conformado el Congreso de Michoacán y la dirección que tiene actualmente, la transformación de las funciones de los órganos de gobierno y su apego a la ley.

En el presente capítulo se enuncia la forma como trabaja la Organización Política del Congreso de Michoacán, de forma individual y coordinada con los demás órganos de la institución, pues es necesario identificar los puntos de conexión donde confluyen, y cómo afectan el desarrollo del proceso y la labor legislativa.

Así mismo, se revisará las formas de organización, especialmente los grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política, y cómo éstos trabajan a partir de las atribuciones que les otorga la ley y con base en la práctica parlamentaria, de donde surgen los acuerdos políticos.

Por otro lado, se analizará la conformación de las agendas legislativas, cuál es su definición, función y qué órganos políticos se involucran en su redacción. En este sentido, de forma puntual se observará el caso del Congreso de Michoacán, para conocer cuál es el procedimiento para la integración de dichos documentos.

### **3.1 Fundamento legal y distinciones en su organización interna**

En Michoacán la Constitución local ha definido al legislativo como un órgano colegiado que ostenta la representación popular. Se integra legalmente con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

También la actividad legislativa en Michoacán reviste un valor general y de impacto estatal, pues según la propia Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en su artículo 34, establece que:

*Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las resoluciones que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; el segundo, a las que sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas en Michoacán.*

En el tenor de que el trabajo legislativo es de carácter común, incluso cuando se habla de llevar a cabo iniciativas a favor de grupos minoritarios, es necesario revisar y analizar cómo se trabaja políticamente al interior de este poder y develar

la forma en que se toman las decisiones que llevan a la aprobación de acuerdos y leyes.

Es así que, haciendo una retrospectiva, el Congreso de Michoacán, a lo largo del tiempo, ha organizado su trabajo de manera similar al que se hace en el ámbito federal, sujeto también a los contextos político-electorales, ha cambiado constantemente la manera de conciliar su labor interna.

Como se revisó en el capítulo primero, con la pluralización del trabajo del poder legislativo en México, derivado de las reformas políticas electorales, el Congreso General tuvo que adoptar formas de organización pertinentes para lograr integrar esa pluralidad partidista e ideológica del momento. Para ello se establecieron nuevos órganos de gobierno al interior de éste y se legisló en materia de regulación interna.

Inmersos en esta dinámica, los Congresos locales también modificaron su legislación orgánica y Michoacán en el año 2002<sup>26</sup> redefinió totalmente su normativa interna y en donde actualmente se encuentra que existen dos tipos de organización, las cuales tienen una sinergia que impacta en los resultados legislativos.

En esta legislación interna, por un lado se encuentra el elemento administrativo, referente a aquel procedimiento de carácter operativo, donde los órganos institucionales son los encargados de proveer los recursos necesarios para que el Congreso funcione: secretarías, coordinaciones e institutos, los cuales son entes de apoyo, realizan labores técnicas y de control.

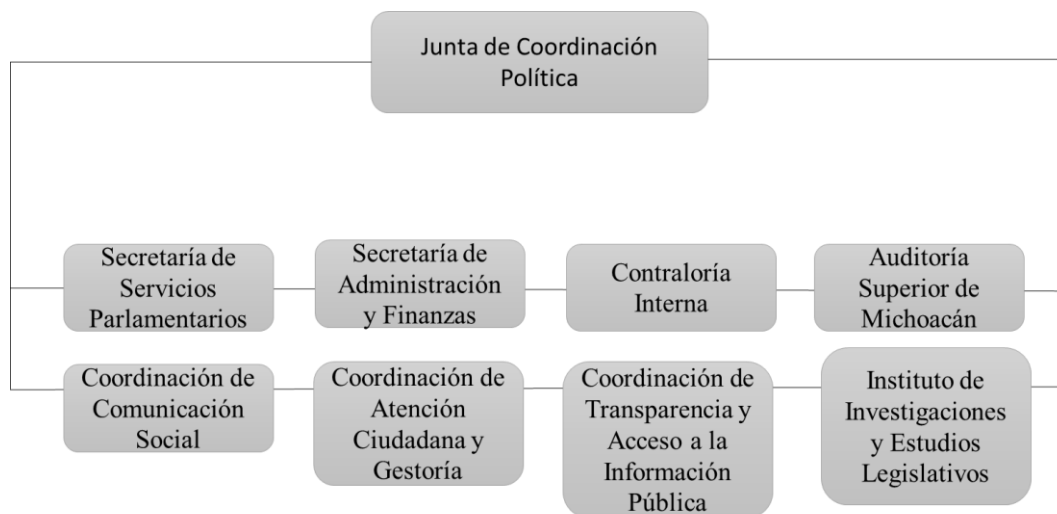
Por otro lado, el Congreso también trabaja mediante lo que en esta investigación se llamará Organización Política, basada en la relación plural de sus integrantes, que se formaliza en sus órganos de gobierno, encargados de generar alianzas y acuerdos para el desarrollo del proceso y trabajo legislativo.

---

<sup>26</sup>En el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, se publicó el decreto número 52, con fecha del 25 de enero de 2002, en donde se establece la reforma a los artículos 8º, fracción IV, 21, fracción V; la denominación del Capítulo V, del Título Segundo; artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, segundo párrafo, 47, fracción III, 52, 58, 71, segundo párrafo, fracción III, 52, 58, 71, segundo párrafo, y 85, fracciones II y III de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado. Esta reforma dio denominación a la Junta de Coordinación Política y le otorgó facultades a ésta y a su presidente, consolidándose como el máximo órgano de gobierno.

En la siguiente figura, distinguimos los órganos que funcionan de manera coordinada para generar acciones que inciden en el desarrollo del proceso legislativo, suministrando recursos, analizando los proyectos de ley desde la perspectiva técnica y generando elementos de control, como es el caso de la Contraloría Interna y la Auditoría Superior de Michoacán.

**Fig. 2 Organización administrativa del Congreso de Michoacán de Ocampo**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Ley orgánica y de procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo 2018.

Todos estos órganos son designados por la Junta de Coordinación Política, y tienen un papel paralelo e importante en el trabajo del Congreso, pero siempre sujetos a la decisión de la Junta. De entre éstas, la que principalmente incide en el proceso legislativo es la de Servicios Parlamentarios, y por su función es importante que se revisen las acciones que realiza.

Recordemos que un proceso legislativo<sup>27</sup> va desde la presentación de una iniciativa, hasta la publicación de un decreto. A lo largo de éste encontramos la

<sup>27</sup>En el poder legislativo de Michoacán, al igual que en otros congresos locales, existen dos tipos de proceso: el referente a la reforma de la constitución y otro destinado a la confección de leyes ordinarias. El primero establecido en el artículo 164 de la propia Constitución local, y donde se establecen una serie de requisitos, los cuales comienzan por la presentación de la propuesta de modificación por quienes ostentan este derecho y pasando por su dictamen en la comisión especializada para ello, y su aprobación por el voto de mayoría absoluta de los miembros del Congreso, así como de la mayoría de los Ayuntamientos Municipales del Estado el proceso para la aprobación de leyes ordinarias cuenta con diversas etapas. Desde la perspectiva de Ortiz Arana y Trejo Cerda, este proceso no necesariamente se presenta de manera rígida, desde el momento de su recepción en las cámaras, hasta la conclusión en el acto formal de expedición de la ley por parte del órgano legislativo.

participación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la cual es definida por La Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán (LOP) en su artículo 108 como:

(...) el órgano, que en el ámbito de la Mesa Directiva con la colaboración de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias, se encarga de la coordinación y supervisión técnica de asesoría, orientación y apoyo a las tareas legislativas.

Entre sus principales actividades se encuentran las de dar asistencia técnica (turnar comunicaciones o iniciativas), llevar acabo el desarrollo de las sesiones (programar el orden del día, integrar gacetas y diarios de debates), revisar los asuntos jurídicos en los que el poder se vea inmiscuido; revisar temas de editoriales, de archivo, de protocolo y ceremoniales.

Vale precisar que la Secretaría de Servicios Parlamentarios no discute que temas son relevantes y deban pasar al pleno para su debate y aprobación en las sesiones, o para su posterior análisis en las comisiones. Sin embargo, el titular de esta área integra lo que conocemos como Conferencia para la Programación de Trabajos Legislativos, encargada de definir las programaciones de las sesiones y seguimiento a la agenda, y donde sus integrantes son los órganos políticos de gobierno.

El segundo tipo de estructuración, es decir la Organización Política del Congreso, es la que determina y aprueba las decisiones que tienen un impacto general, tales como la programación de trabajos, que iniciativas y como se analizan, así como el curso que toman para su aprobación. También al interior de ésta se definen temas presupuestales y de agenda legislativa.

Es así que la Organización Política del Congreso son todos aquellos órganos y procedimientos que tienen como base los partidos políticos, siendo éstos condicionantes para la definición e integración de dichos órganos, tales como: Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, Comisiones y Comités.

**Fig. 3 Organización Política del Congreso de Michoacán**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

En esta figura podemos apreciar como la Junta de Coordinación Política se integra con los representantes de cada uno de los grupos parlamentarios y es el órgano jerárquicamente más importante, ya que de ella dependen las decisiones para definir quiénes y cómo se conformarán las comisiones y comités, encargados de la parte neurálgica del proceso legislativo.<sup>28</sup>

Así mismo, este esquema detalla la relación que se tiene en la Organización Política al interior del legislativo local, donde los grupos parlamentarios envían miembros a la Junta de Coordinación Política, y ésta a su vez determina jerárquicamente que es lo que se realiza a su interior. Si bien, la ley otorga derechos a cada uno de los órganos que se muestran, al final la Junta de Coordinación autoriza.

---

<sup>28</sup>La Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán, en su artículo 52° nos dice que Para el desempeño de sus atribuciones legislativas, administrativas, de fiscalización e investigación del Congreso, los Diputados integrarán Comisiones, las que atendiendo a sus atribuciones, serán: I. De dictamen; II. Especiales; y, III. De protocolo. Las Comisiones deberán contar para el desempeño de sus funciones, con los elementos humanos, materiales y financieros necesarios.

Por ejemplo, si dentro del procedimiento legislativo se turnan trabajos a las comisiones y comités,<sup>29</sup> el máximo órgano de gobierno determinará si el resultado de ese análisis es correcto y se envía para trámite y aprobación por el pleno, o requiere modificaciones.

### **3.2 Los grupos parlamentarios**

Para el caso del Congreso de Michoacán, debe decirse que la adaptación de los grupos parlamentarios se hizo en la reforma de los años noventa, cuando el Congreso de Michoacán decide incorporar esta figura como un símil o armonización a la legislación federal.

Hasta ese momento no se establecía nada relativo a la inclusión de coordinadores de grupos parlamentarios, tampoco que éstos fueran designados por los estatutos de los propios entes que los postularon al cargo de elección popular. Encontramos estos dos preceptos<sup>30</sup> en su ley reglamentaria, donde se identifica que hoy en día, ya cuentan con un coordinador, designado por los jefes estatales del partido al que pertenecen.

La normativa del legislativo permite que los partidos políticos puedan decidir al interior de un poder autónomo, y definir quién será el representante de los diputados ante los demás órganos donde se tomen decisiones. Estipula que La integración, funcionamiento y disolución de los grupos parlamentarios, se regirá por dicha Ley, su reglamento, los estatutos internos de cada Partido Político y las normas internas de cada Grupo parlamentario.

---

<sup>29</sup> Las comisiones y comités al interior del congreso, son las encargadas de dictaminar las iniciativas presentadas en el pleno. Se integran con diputados de las diferentes fracciones legislativas, a propuesta de los grupos parlamentarios y por aprobación de la Junta de Coordinación Política. El objetivo de su trabajo es dar pluralidad de ideas a las iniciativas, así como analizar su pertinencia técnica y jurídica.

<sup>30</sup>La Ley Orgánica del Congreso de Michoacán, en su artículo 18° establece que Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán designados conforme a los estatutos y lineamientos internos de cada partido político, y serán los conductos de coordinación con la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y comités del Congreso. Los vicecoordinadores de los grupos parlamentarios o quien sea designado por ellos, suplirán las ausencias temporales de los Coordinadores.



La figura del coordinador de grupo es quien mantiene las relaciones de coordinación y decisión con la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política (en tanto que es parte de ella) y las comisiones y comités del Congreso.

Como vimos en el primer capítulo, las decisiones y acuerdos al interior de los Grupos Parlamentarios, varían dependiendo de los estatutos de cada partido político, pues en algunos, como es el caso del Revolucionario Institucional, establecen el cumplimiento de los preceptos ideológicos del partido en los acuerdos y elaboración de la agenda legislativa.

Al interior de los grupos de partido, existe una negociación constante para impulsar los temas de la agenda política que cada uno de éstos elaboró al inicio de la legislatura y que es la guía para la presentación de iniciativas ante el pleno.

En contraste, la propia ley orgánica del legislativo, en su artículo 8° faculta a los diputados de manera individual para iniciar el procedimiento legislativo con los proyectos que consideren necesarios para el estado de Michoacán.

### **3.3 La Junta de Coordinación Política**

Para 1994, a nivel federal se establece en la Ley Orgánica del Congreso General, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada con diputados coordinadores de los diversos grupos parlamentarios, más otros diputados del grupo mayoritario, la cual convivió paralelamente con la Gran Comisión, hasta 1999 cuando desaparece y traslada sus facultades a la Junta de Coordinación Política.

Estos hechos de transición política permearon en toda la República Mexicana, y Michoacán no fue la excepción. Los diputados de la Sexagésima Novena Legislatura, en los considerandos de la reforma a la ley orgánica del año 2002, reconocieron mediante el decreto número 54 que:

*El voto de las michoacanas y los michoacanos, en el proceso electoral del pasado 11 de noviembre de 2001, configuró un escenario plural y equilibrado entre las diversas fuerzas políticas, de tal manera que en el Congreso del Estado ningún Grupo Parlamentaria tiene la mayoría absoluta ni calificada, lo*

*que origina que no se actualice el supuesto de normativo previsto el artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, y no se pueda aplicar este precepto legal para nombrar al presidente del cuerpo colegiado denominado Gran Comisión y este es esencial para el inicio de las facultades legislativas previstas en la Constitución Política del Estado, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y su Reglamento.*

Es así que mediante dicho decreto se reforma la Ley Orgánica, se transita de la Gran Comisión a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), donde se estableció su conformación, sus facultades, así como las de su presidente. Dicha Ley también facultó al presidente del órgano político, y le dio la potestad para: establecerse como un órgano de gobierno, que resuelve los asuntos no previstos en la normativa, mediante la consolidación de acuerdos, o como diría Kelsen<sup>31</sup>, de “transacciones” que garanticen la participación de todos los grupos en el proceso legislativo y en la actividad institucional del Congreso de Michoacán.

Actualmente, la Junta de Coordinación Política está facultada para impulsar el entendimiento político entre los Diputados, así como con las instancias y órganos que resulte necesario, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que le corresponden al total de los integrantes del Congreso Local.

La Junta de Coordinación Política es la encargada de coordinar todas las ideologías políticas. En su integración forman parte los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios, y tiene entre otras atribuciones, establecer los criterios para las relaciones del Congreso con los demás poderes; impulsar acuerdos sobre las votaciones que se hacen en el pleno y definir el curso de todos los asuntos que lleguen a éste; poner a consideración de los cuarenta diputados la

---

<sup>31</sup> Hans Kelsen en su libro *Esencia y Valor de la Democracia, Forma del Estado y Filosofía*, habla de la importancia de la representación proporcional para garantizar la pluralidad política y los principios democráticos. Es así que, en un Congreso multipartidista se requieren acuerdos para lograr justas negociaciones que favorezcan a la mayoría, pero también a la minoría, a esto el autor llama “transacciones”

propuesta de presupuesto y Refrendar los acuerdos legislativos que emita la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

Según la Ley Orgánica, la presidencia de la Junta de Coordinación Política se rota entre los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios. Sin embargo, sólo pueden aspirar a esta presidencia los coordinadores que representen al menos el 20% del total del congreso<sup>32</sup>.

En el siguiente cuadro se revisan a detalle las atribuciones de este órgano de gobierno, con base en las atribuciones constitucionales que tiene el Congreso de Michoacán, para compararlas con las facultades que otorga la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán a la Junta de Coordinación Política, e identificar cual es el medio para su cumplimiento.

**Tabla 8. Facultades de la JUCOPO que toma mediante acuerdo, en comparación con las facultades Constitucionales del Congreso local.**

| FACULTADES DE LA JUCOPO                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | MEDIO   | FACULTADES CONSTITUCIONALES |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------|
| I. Establecer los criterios para la conducción de las relaciones del Congreso con los demás Poderes del Estado, de la Unión, de las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los municipios del Estado;                                                                                                                      | Acuerdo | Control                     |
| II. Someter al Pleno, propuestas de Acuerdo y pronunciamientos.                                                                                                                                                                                                                                                                  | Acuerdo | Legislativa                 |
| III. Impulsar los acuerdos relativos a la votación de dictámenes, propuestas de Acuerdo y demás asuntos que lo requieran, atendiendo la opinión de los diputados;                                                                                                                                                                | Acuerdo | Legislativa                 |
| IV. Acordar el curso de los asuntos turnados al Congreso, cuando su atención deba ser de inmediata resolución;                                                                                                                                                                                                                   | Acuerdo | Legislativa                 |
| V. Establecer con base en las propuestas que haga el Comité de Administración y Control, los lineamientos administrativos de carácter general del Congreso;                                                                                                                                                                      | Acuerdo | Autonomía interna           |
| VI. Participar en la coordinación de los trabajos de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Administración y Finanzas, para su buen funcionamiento.                                                                                                                                                                    | Acuerdo | Autonomía interna           |
| VII. Proponer al Pleno las ternas para la designación de Secretario de Servicios Parlamentarios, Secretario de Administración y Finanzas, Contralor Interno, Director del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos, Coordinador de Comunicación Social, Coordinador de Atención Ciudadana y Gestoría, Coordinador de | Acuerdo | Autonomía interna           |

<sup>32</sup>Esta integración se establece de conformidad con el artículo 43° de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán: *La Junta tendrá un presidente. La presidencia de la Junta será rotativa entre los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que represente al menos el veinte por ciento del Congreso.*

| FACULTADES DE LA JUCOPO                                                                                                                                                                                                                                                        | MEDIO   | FACULTADES CONSTITUCIONALES |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------|
| Transparencia y Acceso a la Información Pública y Coordinador de Editorial, Biblioteca y Archivo;                                                                                                                                                                              |         |                             |
| VIII. Proponer al Pleno la remoción de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior, cuando concurran causas previstas en la ley;                                                                                                                                    | Acuerdo | Autonomía interna           |
| IX. Proponer al Pleno, a los diputados que habrán de integrar la Mesa, las Comisiones y Comités <sup>33</sup> ;                                                                                                                                                                | Acuerdo | Autonomía interna           |
| X. Participar con la Mesa Directiva en la conducción y desahogo de los asuntos del Pleno;                                                                                                                                                                                      | Acuerdo | Legislativa                 |
| XI. Proponer al Pleno, en coordinación con el Comité de Administración y Control el proyecto de presupuesto anual del Poder Legislativo;                                                                                                                                       | Acuerdo | Autonomía interna           |
| XII. Someter a discusión y aprobación del Pleno el informe financiero y ejecución presupuestal trimestral en el que se haga constar el estado que guardan las finanzas del Congreso;                                                                                           | Acuerdo | Autonomía interna           |
| XIII. Recibir de los Diputados y presentar al Pleno, las propuestas de los diputados que representen al Poder Legislativo en el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, y ante los consejos y órganos autónomos donde deba haber representantes de este Poder;   | Acuerdo | Control                     |
| XIV. Refrendar los acuerdos legislativos que emita la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos;                                                                                                                                                           | Acuerdo | Legislativa                 |
| XV. Modificar hasta las veintiún horas del día previo a la sesión, el Orden del Día presentado por la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, con excepción de los dictámenes, de lo contrario se entenderá el orden establecido por la Conferencia; y, | Acuerdo | Legislativa                 |
| XVI. Las demás que le confieran esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos del Congreso.                                                                                                                                                                        | Acuerdo |                             |

**Fuente:** Elaboración propia, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán

La tabla anterior muestra que las facultades que otorga la Ley Orgánica a la JUCOPO se hacen cumplir a través de acuerdos parlamentarios. Estos acuerdos se realizan de forma tácita, pues no existe en la documentación oficial del Congreso de Michoacán, alguna evidencia escrita que contenga argumentos referentes a las decisiones de la Junta en los asuntos de su competencia.<sup>34</sup>

Por otro lado, debe decirse que las atribuciones de la Junta de Coordinación Política, abarcan todo el espectro de la actividad del Congreso Local. Van desde las decisiones de cómo y qué se debe legislar, hasta quienes integrarán los espacios

<sup>33</sup>La Junta de Coordinación política aprueba la conformación de comités y comisiones, a propuesta de los grupos parlamentarios. Las comisiones son las encargadas del análisis de la viabilidad de las iniciativas, así como la elaboración de los dictámenes presentados en el pleno para su aprobación.

<sup>34</sup> En la presente investigación se revisaron los documentos digitales llamados Acuerdos, en el apartado de Trabajo Legislativo, en la página del Congreso de Michoacán, en donde sólo se localizan documentos emitidos por las comisiones de dictamen. No se encontró documentación en donde se pueda conocer de manera formal cuales son los acuerdos de la Junta de Coordinación Política.

de gobierno interno del legislativo local, y la relación que éste debe llevar con los demás poderes del Estado.

Como se puede observar en la tabla 9, demuestra lo dicho en el segundo capítulo, en el que se dice que las funciones de los órganos políticos, además de la ley, se enmarcan en la práctica parlamentaria. En Michoacán las atribuciones de la Junta de Coordinación Política se cumplen mediante este mecanismo, y los acuerdos son desconocidos por la mayoría de los diputados, pues no se cuenta con un registro de lo que al interior del órgano se decide. La misma Ley Orgánica no contiene ninguna especificación de cómo éstos se deben establecer, ni hacerse cumplir.

Es de resaltar que para que se generen estos acuerdos al interior de la Junta de Coordinación política, las decisiones se toman mediante la votación ponderada. Este mecanismo es el único elemento que aparece en la ley y que da un tipo de procedimiento para que la junta tome los acuerdos.

El voto ponderado es una extensión de la representación política que tiene cada partido, ya que el voto de cada uno de los coordinadores tiene un peso específico, el cual depende de la cantidad de diputados con que se cuenta al interior del Congreso.

Así lo determina el artículo 42, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán de Ocampo:

*“Sus decisiones serán tomadas por voto ponderado, siendo aquél que corresponde de manera proporcional al número de Diputados que representa”*

La condicionante de la proporcionalidad, y la poca claridad de los procedimientos para la toma de acuerdos al no encontrarse en la ley, hace que el trabajo y las decisiones de la Junta de Coordinación Política, puedan limitarse a ese criterio para definir los acuerdos que implican el cumplimiento de la tarea Constitucional que se le encomienda al Congreso.

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, los congresos ya no sólo son entes dedicados a la legislación, si no que ejercen otro tipo de facultades, entre las que se pueden distinguir algunas que resultan relevantes.

Para el caso de Michoacán, las atribuciones constitucionales que se otorgan al legislativo local se dividen en cuatro áreas: la legislativa, de control, la de autonomía interna y las jurisdiccionales. Estas atribuciones también se encuentran reglamentadas en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

La legislativa se refiere la aprobación de decretos en todos los ramos de la administración pública que sean competencia del estado. La facultad de control enmarca la designación de algunos titulares de los poderes del Estado, tales como jueces y magistrados, así como la designación de los titulares de los órganos autónomos, la aprobación del presupuesto y cuenta pública.

Por lo que se refiere a la atribución de autonomía interna, ésta permite que el legislativo cuente con su propia normativa para regir su funcionamiento. Y finalmente las facultades jurisdiccionales se refieren a que el Congreso Local pueda convocar a elecciones en casos específicos, convertirse en Jurado de Sentencia y someter a referéndum.

En comparación a las facultades de la Junta de Coordinación Política, mostradas en la tabla 9 y las Constitucionales otorgadas al Congreso de Michoacán, puede observarse que la primera define mediante acuerdos políticos como se debe cumplir el segundo precepto.

Así mismo, por ejemplo, mediante la práctica parlamentaria la Junta de Coordinación Política es la primera instancia en la cual se establecen los presupuestos, se revisan las cuentas públicas y se define que actuar tendrá el Congreso ante estos actos de control. Para explicar esta aseveración, debe decirse que los presupuestos y las cuentas públicas son iniciativas presentadas por los poderes del estado, las cuales pasan por el proceso legislativo y, como lo muestra la tabla 9 evidentemente transitan por la facultad de legislar del Congreso Local, la cual en todos los sentidos está sometida a las decisiones y acuerdos de la Junta de Coordinación Política.

También es necesario explicar que el ejercicio de las facultades del Congreso se somete al proceso legislativo, el cual es una extensión misma de la atribución de

legislar, en la cual la Junta de Coordinación Política tiene la decisión de establecer qué y cómo se debe legislar.

Es necesario decir que si bien la Junta nace como un elemento para empatar las mayorías y minorías, como lo dice Kelsen (2005)<sup>35</sup>, es un requisito para dar funcionalidad al trabajo legislativo, también su forma de operar se entremezcla con los derechos que la Constitución otorga al Congreso en general, y a los cuarenta diputados en lo particular, por lo cual puede afectar al momento de entregar resultados legislativos de su trabajo representativo.

En el capítulo cuarto se analizará detenidamente estas aseveraciones, pero en este sentido y, dado la relevancia de las atribuciones constitucionales que tiene el propio Congreso, caben las preguntas ¿La Junta de Coordinación Política interviene en el proceso legislativo de donde emanan los decretos? ¿Dicha intervención es informal y prioriza la práctica parlamentaria?

Resulta importante analizar cómo la junta de Coordinación Política ha tomado fuerza, pues ha tenido cada vez más atribuciones de designación y controla las actividades generales del parlamento, a través de ratificar todo lo referente al proceso legislativo, basándose en las decisiones de los partidos políticos, lo cual se entrelaza con la misión encomendada constitucionalmente.

### **3.4 Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos**

El trabajo de la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, es un espacio para deliberar qué asuntos se presentan en el orden del día de las sesiones del Congreso estatal. Todo diputado que desee impulsar una iniciativa, externa su voluntad ante la Mesa Directiva, y ésta turna a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para después ser aprobadas para su turno por esta instancia.

---

<sup>35</sup>En su libro “Esencia y Valor de la Democracia. Forma del Estado y Filosofía” establece que el principio de mayoría no es sólo el mecanismo por sí de la democracia, o un medio para legitimar el poder del Estado, ni el “imperio de ésta sobre la mayoría”, sino como el elemento que en sí misma, legitima a las minorías y las hace acreedoras de la protección frente a ella, es decir otorga derechos políticos en dos vías, a los ciudadanos y a los representantes que éstos eligen. Por tanto, la Junta de Coordinación Política se muestra como un ente que posibilita el acceso de las minorías a la toma de decisiones.

En la Conferencia participan los integrantes de la Junta de Coordinación Política, el presidente de la Mesa Directiva, quien dirige este órgano, y el Secretario de Servicios parlamentarios se incluye como la parte técnica. Así mismo, la Ley Orgánica estipula que los diputados que tengan asuntos que tratar, podrán ser invitados por la Conferencia.

Ahora bien, en cuanto a las atribuciones que la Ley Orgánica le otorga, destacan la de programar los asuntos, cuando y como se deben turnar a las comisiones, así como dar seguimiento a la Agenda Legislativa anual. En este panorama, la Conferencia sería quien obliga a los diputados al cumplimiento del trabajo legislativo. Sin embargo, si se compara con algunas atribuciones de la JUCOPO otorgadas por la misma Ley, ésta tiene la última palabra para definir qué y cómo se presenta y aprueba en el Pleno.

**Tabla 9. Comparativo de las atribuciones de la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, y la Junta de Coordinación Política**

| Atribuciones de la Conferencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Atribuciones de la Junta de Coordinación de Coordinación Política.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I. Establecer la Agenda Legislativa anual, la calendarización para su desahogo y cumplimiento;</p> <p>II. Integrar el proyecto de Orden del Día de cada Sesión, el cual deberá ser presentado a la Junta para su ratificación, por lo menos cuarenta y ocho horas antes de cada Sesión;</p> <p>III. Requerir el plan de trabajo y su informe anual a las comisiones y comités;</p> <p>IV. Establecer, por conducto del Presidente del Congreso, las reuniones trimestrales con los Presidentes de comisiones o comités, así como las tareas para impulsar el trabajo de las comisiones o comités; y,</p> <p>V. Las demás que le confieran esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos del Congreso</p> | <p>(...)</p> <p>XIV. Refrendar los acuerdos legislativos que emita la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos;</p> <p>XV. Modificar hasta las veintiún horas del día previo a la sesión, el Orden del Día presentado por la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, con excepción de los dictámenes, de lo contrario se entenderá el orden establecido por la Conferencia; y,</p> |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.

Si se observa este comparativo, aun cuando la Conferencia es un órgano representativo de los cuarenta diputados, y facultado para generar las condiciones para el cumplimiento del trabajo legislativo, la Junta de Coordinación Política, sigue



definiendo si lo que se programa es lo adecuado y es lo que debe votarse en el recinto legislativo.

Cabe destacar también que la Agenda Legislativa, como veremos más adelante, es la herramienta para que se programen y cumplan asuntos necesarios para la sociedad. En el Congreso de Michoacán, dicha agenda se establece mediante acuerdo de la Conferencia, el cual debe ser ratificado también por la JUCOPO.

### **3.5 Proceso legislativo en relación a la organización política**

En la presente investigación, se revisa la Organización Política del Congreso del Estado, conforme a la práctica parlamentaria, la cual subsana mediante acuerdos políticos las lagunas que se presenten en el desarrollo de su trabajo.

En este apartado abordemos la función del Congreso del estado, basado en lo que se plasma en los textos normativos y en la práctica parlamentaria, para señalar cómo se lleva a cabo el procedimiento en el legislativo local, e identificar la intervención de los grupos de partido y la Junta de Coordinación Política.

Con las concepciones expuestas en el capítulo dos sobre prácticas parlamentarias, se distingue que esta costumbre complementa o interviene en el proceso legislativo legalmente establecido, en busca de acuerdos parlamentarios, basados en los grupos de partido.

Con la conformación plural del Congreso, se redefinió la forma de consensuar lo necesario para que el quehacer legislativo transitará en el pleno y en su funcionamiento general. Recordemos que posterior a las elecciones de 1988 y 1997, con la pérdida de una mayoría absoluta en la cámara federal, los partidos tuvieron que dialogar y consensuar para consolidar reformas constitucionales y a leyes secundarias también en lo local.

En este panorama de pluralismo político, la práctica parlamentaria es sin duda una de las principales formas de iniciar y concluir un proceso legislativo. Además, esta práctica parlamentaria es ejercida principalmente por los órganos de gobierno del propio congreso, propios de la organización política del mismo.

En la consolidación de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política<sup>37</sup>, reconocemos que por un lado la facultad para encaminar los acuerdos relativos a la presentación y aprobación de iniciativas, pero también para generar los consensos respecto al dinamismo de las agendas legislativas, o de los cambios políticos que no tienen una vía formal de solución, es decir no se encuentran planteados claramente que lineamientos deben seguirse al respecto.

Existe entonces una relación que tiene la práctica parlamentaria, con el proceso legislativo y la organización política del Congreso de Michoacán, dado que los legisladores encuentran en este trinomio una fórmula para incidir en su relación formal e informal con el quehacer legislativo.

En las diversas funciones del congreso y las realizadas de forma particular por los diputados, díganse éstas las del proceso legislativo, funciones de control, trabajo en comisiones, y otras como la gestión, atención, y las de tipo jurisdiccionales, se encuentran enmarcadas en la costumbre, a través de la intervención de la JUCOPU.

En este sentido, la práctica parlamentaria es una de las fuentes a las que pueden acudir los legisladores respecto a las constantes dudas que se presentan sobre la aplicabilidad de los procedimientos, que se presentan en el desarrollo de sus funciones Constitucionales, complementándose con las demás de carácter formal.

Para la Junta de Coordinación Política, la práctica parlamentaria es fundamental. Mediante los acuerdos emanados de ésta subsana lagunas legales o promueve decisiones políticas necesarias para el curso de las acciones legislativas, especialmente cuando se trata de programar y cumplir una agenda que se determina al interior de éste órgano.

Si se analiza desde la perspectiva de la incidencia que tiene la práctica parlamentaria, consolidada en los órganos de gobierno, en proceso legislativo, se

---

<sup>37</sup>Mediante el decreto No. 54 publicado en el periódico oficial del estado de Michoacán, se reformó de manera general la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, se reformaron las fracción IV, 21, fracción V de artículo 8º; la denominación del capítulo V, del Título Segundo; artículos 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38 segundo párrafo, 47 fracción III, 52,58, 71, segundo párrafo, y 85, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Con este decreto se modificó la forma de organización interna, incluyendo a la Junta de Coordinación Política y sus atribuciones.

derivan varios aspectos que se modifican debido a ella. Para ello partamos de la definición de proceso legislativo, que aporta el Diccionario Jurídico Mexicano (2018) *“La serie ordenada de actos que realizan los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”*

En el proceso legislativo local, similar al federal, cuenta con pasos establecidos de forma dispersa en la Constitución, y en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, pero podemos enunciar que son: presentación de iniciativa ante el pleno, discusión en comisiones, aprobación por el pleno del legislativo y publicación del decreto.

- a) **Presentación de Iniciativas.** Es un derecho constitucional, establecido en el artículo 36 de dicha norma, en donde confiere a los diputados, a los ayuntamientos y los ciudadanos, la facultad para elaborar y presentar iniciativas ante el pleno del congreso.
- b) **Discusión.** El pleno del Congreso turna a las comisiones las iniciativas presentadas en el pleno, para que éstas realicen el análisis y dictaminen el curso de dichos proyectos. Así lo establece el artículo 37 de la Constitución local y el 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.
- c) **Aprobación.** Según el artículo 37 constitucional y el 25 de la misma Ley Orgánica, toda iniciativa que fuese discutida en comisiones, debe pasar a pleno para su discusión y aprobación por las dos terceras partes del pleno del Congreso.
- d) **Publicación.** Es el acto de enviar al ejecutivo local, los decretos que se hayan aprobado en el pleno del Congreso.

La práctica parlamentaria<sup>39</sup> destaca en los tres aspectos llevados a cabo por el Congreso, por ejemplo, se toman acuerdos que modifican órdenes del día de las

---

<sup>39</sup>En cuanto al uso de la práctica parlamentaria, el profesor español Elviro Aranda Álvarez señala que el Parlamento no es un órgano de la sociedad, por ello, su derecho es un conjunto de normas de especificidades propias del ordenamiento jurídico del Estado que debe de respetar reglas formales y materiales que la Constitución establece. Asimismo señala que todavía algunos

sesiones, su desarrollo, su modificación y publicidad, la ampliación de turnos, la publicación de los dictámenes y discusión de los mismos, las votaciones y el desarrollo de los trabajos en comisiones.

Es así que la práctica parlamentaria encuentra su motor en los órganos de gobierno del propio poder, y un vínculo con el proceso legislativo. Esta relación es traducida en acuerdos escritos o no, los cuales obedecen a la necesidad de establecer y regular procedimientos, o resolver imprevistos de pronta resolución. La práctica se convierte en el precedente de los acuerdos y resoluciones.

Sin embargo, debemos pensar, como es el caso de Michoacán en cuanto al ejercicio de las atribuciones constitucionales mediante los grupos de partido y Junta de Coordinación Política, que responsabilidad tiene esta fuente del derecho parlamentario frente a la necesidad de implementar las fuentes formales, dígase la norma, más aún cuando las condiciones de mayoría o minoría pueden condicionar a la legislación pertinente de desarrollarse y aprobarse.

Para ejemplificar lo anterior, y tomando como base la facultad constitucional de legislar, en el Congreso de Michoacán, encontramos que en el proceso legislativo, la Junta de Coordinación Política, se involucra en todos los pasos de dicho proceso.

La Constitución Política del Estado de Michoacán, establece en su artículo 36 que el derecho para presentar iniciativa corresponde al Gobernador del Estado, a los Diputados, al Supremo Tribunal de Justicia, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos, quienes lo harán conforme a lo establecido en la ley en la materia.

La propia Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, plantea en su artículo 8° como derecho de los diputados el presentar iniciativas de ley, posicionamientos o propuestas de acuerdo.

Ahora bien, en Michoacán el proceso legislativo inicia con la presentación de iniciativas ante el Pleno del Congreso, las cuales se turnan a las comisiones de

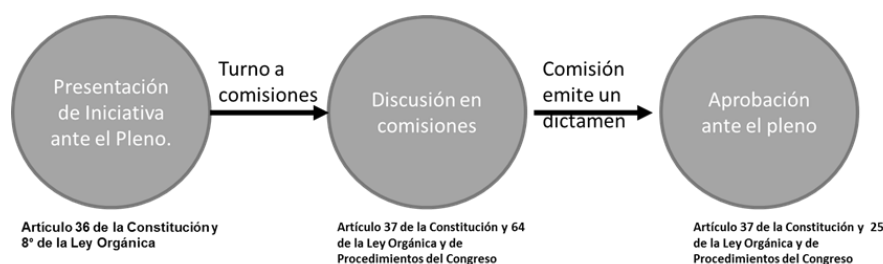
---

confunden la necesaria flexibilidad de las normas del Parlamento con las ideas de que estas queden a disposición de la voluntad de las partes, más allá de esos cambios se hacen respetando los procedimientos o no.

dictamen y por tanto debe concluirse en un dictamen que establezca lo relativo al curso que deben seguir los asuntos presentados.

En este aspecto, y si recordamos las facultades segunda, tercera, cuarta y décimo cuarta, que otorga ley Orgánica a la Junta de Coordinación política<sup>40</sup>, encontramos como ésta interviene en el proceso legislativo mediante la aprobación, en acordar internamente el sentido de las votaciones, y de manera general en ratificar los dictado por la Conferencia para Programación de los Trabajos Legislativos.

**Figura. 4 Proceso legislativo para la aprobación de leyes y reformas**



**Fuente:** Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Para ejemplificar lo dicho anteriormente, en el primer círculo de la figura 5, se ilustra cómo el proceso inicia con un derecho individual de los diputados para presentar iniciativas y la fracción XIV del artículo 28 de la Ley Orgánica, dice que la JUCOPO refrendará los acuerdos legislativos que emita la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos. La tarea primordial de la Conferencia es enlistar en el orden del día de las sesiones de pleno, las iniciativas que los diputados desean sean discutidas.

Así mismo, en la anterior figura en el tercer círculo a la derecha, se observa que las iniciativas, después de haberse discutido en las comisiones, pasan a su aprobación en pleno. En contraste, la fracción III del mismo artículo 28, establece

<sup>40</sup> Para tal efecto pude revisarse nuevamente la tabla número 9, titulada “Medio por el que se ejercen las atribuciones de la Junta de Coordinación Política”

que la Junta de Coordinación Política impulsa los acuerdos relativos la votación de los dictámenes<sup>41</sup>.

Por otro lado, el procedimiento legislativo, también tiene que seguir distintos pasos administrativos, fundamentados en la Ley Orgánica de este poder. En la siguiente figura podemos observar que de un inicio los diputados de forma individual solicitan a la Mesa Directiva<sup>42</sup> la integración de su iniciativa en el orden del día.

Para la Programación de los Trabajos Legislativos, según la facultad que le confiere la Ley Orgánica, la Conferencia integra el proyecto de Orden del Día de cada Sesión, el cual deberá ser presentado a la Junta para su ratificación, por lo menos cuarenta y ocho horas antes de cada Sesión.

Finalmente como se plantea en el punto 3 marcado en el esquema, la iniciativa es enlistada en el orden del día para su lectura en el Pleno del Congreso, posterior a haber sido analizada por la Conferencia para la Programación de Trabajos Legislativos, y sujeta a las decisiones de la JUCPO.

**Figura 5. Procedimiento interno para enlistar las iniciativas presentadas por los Diputados, en el Congreso de Michoacán.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis documental de la presentación de iniciativas y la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.

<sup>41</sup> Un dictamen es el documento que emiten las comisiones donde se establecen los argumentos para que una iniciativa de ley o decreto sea aprobada o no.

<sup>42</sup> En un análisis documental de las iniciativas presentadas por los diputados de la LXXIII Legislatura, se distingue que la solicitud para que dicho documento sea incluido en el orden del día de las sesiones de pleno, es primero mediante entrega por oficio de dicha iniciativa ante la Mesa, en donde consta la fecha en la cual el Diputado solicita su integración al orden del día de las Sesiones.

Debe resaltarse que por lo que corresponde al punto 1 que muestra la figura 6, esta parte del procedimiento no se encuentra establecido en la Ley Orgánica de dicho poder, sin embargo, los oficios o iniciativas se encuentran dirigidas en todo momento al presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado, tal y como lo muestra el anexo 1.

Nuevamente, encontramos que en este procedimiento administrativo, el máximo órgano de gobierno puede definir qué asuntos se enlistan en el orden del día, independientemente de que los diputados cuentan con la facultad de presentar iniciativas ante el pleno de forma individual.

### **3.6 La agenda legislativa y los elementos para la integración**

La existencia de un Congreso Plural, requiere que las fuerzas políticas estén obligadas a buscar acuerdos, coincidir en intereses y garantizar votaciones con mayoría para la aprobación de reformas.

En este panorama la agenda legislativa es importante para el análisis de la labor legislativa. En un primer momento, porque es el elemento para la evaluación de esta tarea, pues mediante una relación simple entre lo planeado y lo logrado se obtienen resultados. Por otro lado, es el mecanismo mediante el cual los partidos políticos extienden sus principios y propuestas de gobierno al legislativo.

En este documento nos interesa analizar estas dos características, y cómo se entrelazan con la actividad propia de los diputados, pero también, la manera en que la agenda legislativa se muestra dinámica y cambiante por someterse a decisiones propias de la organización política del Congreso de Michoacán.

Las agendas en el orden público, y por tanto en este poder, se definen como un medio para orientar los trabajos, para emprender una acción colectiva con un propósito social en la medida que se traduce en proyectos de lo que requiere la sociedad, o lo que desea la mayoría de los ciudadanos (Macías, 2016)

Esta definición encaja de manera correcta en la actividad que realizan los diputados, de forma individual y colectiva, en tanto que su representación sustantiva los obliga a trasladar las necesidades sociales en proyectos legislativos. En este

punto la tarea colectiva por alcanzar los objetivos, necesita de consensos políticos, para conjuntar las mayorías y minorías en una agenda común.

En la literatura, se encuentra poco sobre las agendas legislativas, pero para los fines de esta investigación resulta interesante destacar lo que plantea Evangelina García al respecto. Ella hace una distinción entre Agenda Legislativa y Agenda Parlamentaria<sup>43</sup>, en donde la primera es meramente lo que atañe legislar a los grupos parlamentarios y la segunda es la que se construye mediante los consensos en el Poder Legislativo. (CEPAL, 2010)

Es decir, en el Congreso la agenda legislativa se concibe como la apuesta concreta y operativa del programa político de un grupo parlamentario, que regularmente traslada las plataformas políticas presentadas ante el instituto electoral. Además, de considerarse como el conjunto de problemas sociales que se incorporan al debate público desde lo gubernamental, mediante las políticas y estrategias.

Un elemento fundamental de las agendas es su dinamismo, dado que los problemas públicos cambian, por lo que se asume que las agendas deben acoplarse a ello y ponderar lo que se requiera priorizar. En el caso del legislativo, este efecto cambiante también se encuentra en el momento de concretar los acuerdos entre diputados y entre grupos parlamentarios, pues después de someterlas a negociación, las agendas tomarán el rumbo que se determine.

Con esta caracterización podemos diferenciar entonces que la agenda parlamentaria de la que nos habla García, es la que representa el mejor momento de acuerdo político de una instancia parlamentaria clave para el gobierno interno de un congreso local: La junta de Coordinación Política. (Macías, 2016)

En el quehacer de la Cámara de Diputados, la agenda parlamentaria y legislativa se complementa. En el procedimiento formal que tiene que llevarse a cabo para la construcción de lo que se define en la ley como agenda legislativa, se

---

<sup>43</sup> Una agenda legislativa es la opción concreta de la legislación, es decir, la concreción de un programa político de legislación por cada una de las fuerzas políticas. Por otra parte, la agenda parlamentaria se construye con los acuerdos que en el seno de las legislaturas son posibles y aprobados, e incluso genera aquellos temas viables para convertirse en programas o políticas por parte del gobierno. (García 2010:70)



debe incluir los temas de interés que las diferentes fracciones existentes en la cámara deriven de sus propios documentos partidistas, además debe presentarse mediante acuerdo de la Junta de Coordinación Política.

Para el caso de Michoacán, sólo encontramos definido formalmente, en el artículo 112 de la Ley Orgánica, a la agenda legislativa como el documento aprobado por el Congreso del Estado, que establece el programa de trabajo correspondiente a los tres años de ejercicio legislativo y no se hace diferenciación entre el documento que construyen los grupos parlamentarios y el que se desprende de los acuerdos.

Al interior del Congreso Local, las decisiones de lo que se agenda, se determinan mediante la presentación de temas prioritarios, por parte de los Coordinadores de Grupos Parlamentarios, los cuales son ratificados por la Junta de Coordinación Política, para su posterior presentación y aprobación en el pleno. Así lo establece el propio artículo 112 de la Ley Orgánica.

Para los fines de esta investigación, entonces se analizará la Agenda Legislativa del Congreso de Michoacán, que en palabras de García se llama Agenda Parlamentaria y, se refiere a la agenda que se construye con las propuestas de cada uno de los grupos parlamentarios y es aprobada por la mayoría de los diputados.

Es así que para el periodo 2015-2018, la construcción de la Agenda Legislativa, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán, los grupos parlamentarios presentaron ante la Mesa Directiva de dicha soberanía sus propuestas de trabajo para ser integradas a la Agenda Legislativa correspondiente al periodo 2015-2018.

Según lo establecido en la propuesta de acuerdo del 30 de noviembre de 2015, y bajo lo establecido en el Artículo 212, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se aprobó la Agenda Legislativa, mediante la cual se crea el programa de trabajo correspondiente a la Septuagésima Tercer Legislatura, con la integración de las propuestas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios y la representación parlamentaria, los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial del

Estado, así como los ayuntamientos y Órganos Autónomos Constitucionales de la Entidad.

Tomando como base lo anterior, se destaca que la agenda legislativa se integró con un total de 159 aspectos, divididos en: Reformas a la Constitución, Reformas Diversas, Creación de Nuevos Ordenamientos, Materia Presupuestal, Acuerdos y Exhortos. El listado de temas de dicha agenda es muy amplio, y cada grupo de partido abarca los mismos preceptos de forma diferente.

La integración anterior tiene relación con diversos artículos de la Ley Orgánica, en donde la Junta de Coordinación Política se encuentra involucrada y toma las decisiones respecto a qué propuestas se colocan en la Agenda Legislativa.

**Figura 6. Relación legal de la Junta de Coordinación Política en la integración de la Agenda, según la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.

Como se observa en la figura anterior, la Conferencia tiene la facultad de establecer la Agenda Legislativa anual, la calendarización para su desahogo y cumplimiento. Una de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política es la de refrendar los acuerdos legislativos que emita la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos (Artículo 47), por lo que la primera deberá presentar, para su aprobación la Agenda Legislativa del Congreso del Estado a la JUCOPO.

En la figura anterior se destaca que en la integración y aprobación de la Agenda Legislativa, la Junta de Coordinación Política, está facultada por la Ley Orgánica, para decidir que propuestas de cada partido se incluyen, así como para

establecer que asuntos se quedan fuera. Cabe mencionar, que en este procedimiento tampoco se encuentra un documento que fundamente la negativa de la JUCOPO para integrar propuestas de los grupos parlamentarios.<sup>44</sup>

El acuerdo por el que se emite la Agenda Legislativa fue aprobado por el pleno del congreso, en noviembre de 2015, y no se encontró un documento de seguimiento o evaluación de lo que se pretendió alcanzar en éste. Tampoco se establece en la norma interna, ni en la propia Constitución un elemento coercitivo que promueva el alcance de objetivos legislativos y del trabajo general del Congreso.

Se nota entonces un vacío formal o legal, que permite a los órganos de gobierno del legislativo cumplir o no con lo planeado. Además, Como lo hemos visto antes, aunque la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, es la encargada de dar seguimiento a la agenda, ésta carece de fuerza normativa para exigir el cumplimiento de los objetivos planteados.

En este sentido, la conformación y cumplimiento de la Agenda Legislativa dependerá de las decisiones al interior de la Junta de Coordinación Política, pues es quien ratifica el acuerdo de conformación, así como todos aquellos tomados por la Conferencia, incluyendo el de enlistar las iniciativas de cada uno de los diputados.

Otro factor que puede incidir en el seguimiento y cumplimiento de la agenda es el trabajo en comisiones. Si bien los trabajos y acuerdos llevados a cabo por las fuerzas políticas en los órganos directivos del Congreso, especialmente los de la Junta de Coordinación Política, son importantes en tanto factores de cohesión, la comisión<sup>46</sup> es el espacio donde los partidos tienen la oportunidad de replantear sus iniciativas, recuperando los temas no incluidos en el programa.

---

<sup>44</sup> En la investigación de este punto se pudo conocer las propuestas presentadas por cada uno de los grupos parlamentarios, donde destacan la importancia de que éstas sean incluidas en la Agenda Legislativa. Se realizó un trabajo comparado entre las propuestas de cada partido y la Agenda Legislativa, y se nota hay aspectos que se dejan fuera sin justificación en el acuerdo.

<sup>46</sup> Las comisiones de dictamen tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal. Al interior de éstas, a manera de grupo de trabajo, se desahogan los temas turnados por el pleno del congreso en las sesiones de pleno. Se integran por diputados de las distintas fuerzas políticas.

Además, las propuestas planteadas de forma particular por cada uno de los diputados, en teoría, representan a un solo sector de la población, dado que provienen de suscripciones específicas, por lo que independiente de orientar las agendas de los partidos políticos, mediante las plataformas y estatutos políticos, se busca negociar las necesidades particulares de cada región.

La intervención de los partidos, mediante los grupos parlamentarios, así como de la incidencia de la Junta de Coordinación Política y la necesidad particular de cada diputado por legislar, hacen que el dinamismo de la agenda se mueva en el terreno de la negociación constante y la práctica parlamentaria.

Estos elementos se considerarán en el capítulo siguiente de manera puntual al momento de medir primeramente la relación entre iniciativas planteadas e iniciativas aprobadas, pero también el grado de incidencia que tiene la Organización Política del congreso, al momento de decidir qué temas se enlistan en el orden del día y cómo deben votarse.

### **3.7 Consideraciones capitulares**

Con el análisis del tipo de estructura que tiene el Congreso de Michoacán, se distingue que es de manera similar a la que se cuenta en el legislativo federal y otros órganos locales. Su funcionamiento se distribuye a través de dos procedimientos: el administrativo y político.

El primero se lleva a cabo a partir de decisiones operativas para el funcionamiento del Congreso. Las decisiones que se toman en éste se basan en las atribuciones legales que se otorgan a cada una de las áreas que integran el trabajo.

El segundo tipo, es el que tiene mayor peso en las decisiones, no sólo operativas, sino también políticas del Congreso de Michoacán. Como se señaló a lo largo del capítulo, la organización política está conformada con grupos parlamentarios, que dan pie a la integración de la Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política es la instancia donde recae el peso de las decisiones en dos ámbitos, en el administrativo y en los acuerdos que dan paso al inicio y conclusión del proceso legislativo, el cual es el elemento central de la actividad de este poder.

En este capítulo se descubre que a pesar de que La junta de Coordinación Política, es el órgano de mayor peso, cuenta con un único mecanismo legal para la toma de decisiones, el cual se denomina voto ponderado y se basa en la cantidad de diputados que cada partido representa.

Se descubre también que las facultades constitucionales y que dan vida al proceso legislativo, tales como la legislativa y la de autonomía interna, están sujetas a los acuerdos internos de la Junta de Coordinación Política, y éstos no se encuentran escritos en ningún espacio formal del Congreso Local.

Además, las decisiones que se toman en relación al proceso legislativo (la aprobación del orden del día y el sentido de las votaciones) tienen por una parte su fundamento en la Ley Orgánica, pero también hay acuerdos ocultos, es decir, no escritos y no publicados, en las en las decisiones de la Junta con relación a las funciones del Congreso.

Ejemplo de lo anterior, es la integración y el cumplimiento de la agenda. Este documento es el que da rumbo a los asuntos importantes de legislar. Aquí se nota que la Junta toma acuerdos para definir qué es lo que se integra en los objetivos para trabajar durante los tres años que dura la legislatura.

Así mismo, el cumplimiento de la agenda depende del proceso legislativo, pues de éste emanan las iniciativas aprobadas que culminan en decretos de lo que se planeó legislar. En este punto también existe un vínculo entre la JUCOPO y lo que se enlista y vota en el pleno.

Este órgano decide de manera que iniciativas se pasan a pleno y organiza los acuerdos para la votación de las mismas, porque aunque existe un órgano (Conferencia) que debe legalmente dar seguimiento a los asuntos de la agenda, la Junta debe ratificar todo lo que ahí se decida.

El cumplimiento de la agenda depende entonces en mayor medida de la toma de decisiones políticas al interior de la Junta, y no tanto de la importancia de las necesidades legislativas, que los cuarenta diputados plantean como prioritarias.

La incidencia de la Junta de Coordinación Política, se refleja entonces principalmente en el inicio y conclusión del proceso legislativo, a través de tres variantes: a) define que iniciativas o propuestas se toman para la Agenda Legislativa

b) qué es lo que se enlista en el orden del día, independientemente de la solicitud de los diputados proponentes facultados por la Constitución local; b) que se aprueba, pues define mediante acuerdos las prioridades a legislar y el sentido de las votaciones.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE LA TRASCENDENCIA LEGAL DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

4.1 LA CONFORMACIÓN DE LA LEGISLATURA LXXIII; 4.2 INDICADORES DEL PESO DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS EN LAS FUNCIONES DEL CONGRESO. 4.3 TRASCENDENCIA DE LA LEGALIDAD DE LOS ACUERDOS DE LA JUCOPO EN LA EFICIENCIA LEGISLATIVA 4.4 CONSIDERACIONES CAPITULARES

En este capítulo se revisará la conformación política de la LXXIII legislatura del Congreso de Michoacán en lo referente al porcentaje de representantes por partido político, con el objetivo de identificar la cantidad de diputados que integraron el Congreso en el periodo 2015-2018 y conocer cuál fue su voto ponderado o de representación para la toma de decisiones al interior de la Junta de Coordinación Política.

Así mismo se analiza de forma cuantitativa tres indicadores para verificar los asuntos que la ley determina para la integración de la Agenda Legislativa, presentación y aprobación de iniciativas, y el cumplimiento del proceso legislativo, en relación a los acuerdos políticos de la JUCOPO.

Es importante señalar que los indicadores a continuación descritos, permiten descubrir la legalidad de los acuerdos en dos de las funciones de dicho poder: la legislativa, que como se mencionó en el segundo capítulo, tiene que ver con la presentación y aprobación de iniciativas. La función de representación, pues en cada uno de ellos se podrá notar que tanto peso tienen las mayorías y minorías al interior del Congreso del Estado Michoacán. Estos indicadores también permitirán conocer la trascendencia legal de los acuerdos políticos de la Junta en relación al proceso legislativo.

**a. Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en la Agenda Legislativa:** El primer indicador, relativo a la integración de la agenda legislativa, se plantea desde una revisión de los asuntos integrados a ésta por parte de los partidos políticos, lo cual también genera una

dimensión de la capacidad de inclusión de temas por parte de los mismos partidos, en relación al voto ponderado.

**b. Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en el proceso legislativo:** El segundo indicador muestra la cantidad de iniciativas presentadas por partido político en el proceso administrativo y que no lograron iniciar el proceso legislativo, debido a los acuerdos de la Junta de Coordinación Política.

**c. Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en el derecho a presentar iniciativa:** El tercero, relaciona el derecho de los diputados a presentar iniciativa, con la cantidad de asuntos que se integran y aprueban de forma individual, en comparación a los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

El análisis conjunto de los resultados arrojados por estos tres indicadores en el permiten descubrir que los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la legislación y perjudica el derecho de los diputados a presentar iniciativa, las funciones y la eficiencia de este poder.

#### **4.1 La conformación de la Legislatura LXXIII**

Como se mencionó en el tercer capítulo, la conformación política del Congreso de Michoacán depende de las relaciones que tienen los partidos en las figuras de los Grupos Parlamentarios y la Junta de Coordinación Política; para este caso de estudio, debe revisarse la cantidad de diputados por partido político que integraron la LXXIII Legislatura (2015-2018) en los distintos grupos parlamentarios.

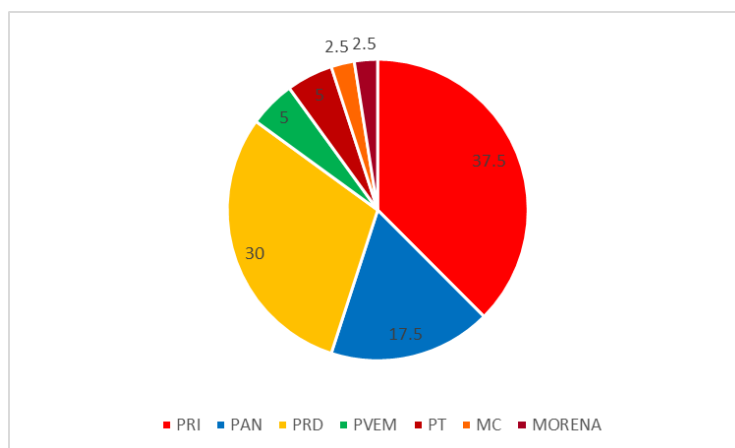
En dicho periodo el Congreso local contó con 15 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 12 legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 7 diputados del Partido Acción Nacional (PAN), 2 diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 2 representantes del Partido del



Trabajo (PT) y un diputado por el Partido Movimiento Ciudadano (MC) y un representante del Partido de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

En la LXXIII legislatura se contaron con cuatro Grupos Parlamentarios (PAN, PRI, PRD, PVEM y PT) y una Representación Parlamentaria, integrada por los diputados de los partidos Movimiento Ciudadano y Morena. La Junta de Coordinación Política sólo se presidió por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. Como se aborda en el tercer capítulo en el apartado Junta de Coordinación Política, las otras fuerzas políticas, no pudieron acceder a dicha presidencia por no cumplir el requisito de ley y no contar con el 20% de la representación total del Congreso del Estado.

**Gráfica 2. Porcentaje de representación por partido político en la Legislatura LXXIII**



**Fuente:** Elaboración propia en base a de los datos del Congreso del Estado de Michoacán en el sitio web <http://congresomich.gob.mx/>

En la gráfica 2 se puede apreciar que el mayor porcentaje de representación en la LXXIII Legislatura fue para el Partido Revolucionario Institucional con 37.5%, seguido del Partido de la Revolución Democrática con el 30% y el Partido Acción Nacional con el 17.5%. Los partidos que fueron de minoría, El partido Verde Ecologista de México, El Partido del Trabajo, representaron el 5% cada uno y el Partido Movimiento Ciudadano y Movimiento de Regeneración Nacional, contaron con 2.5% de la representación.

Ahora bien, reconociendo que con estos porcentajes sólo dos partidos ostentaron la presidencia de la JUCOPO, debe decirse que todos tuvieron la oportunidad de pertenecer a este órgano de gobierno, haciendo uso de los mecanismos legales para su conformación y en teoría participar con voz y voto al interior de esta.

Debe resaltarse que de acuerdo con el artículo 17 de la propia Ley Orgánica del Congreso local, los representantes de las fuerzas políticas que no cuenten con al menos dos escaños pueden integrarse a la Junta de Coordinación Política a través de la figura de Representación Parlamentaria, cuya atribución será que uno de ellos forme parte de la Junta y la Conferencia, con voz y voto ponderado. Tal fue el caso de los partidos Movimiento Ciudadano y Movimiento de Regeneración Nacional, durante el periodo de 2015-2018.

En cuanto a la toma de decisiones, cabe recordar que la JUCOPO sólo cuenta con el mecanismo legal, llamado voto ponderado<sup>47</sup>, establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, y durante el periodo 2015-2018 los diputados integrantes de este órgano, en teoría lo utilizaron bajo el siguiente esquema:

**Tabla 11. Valor del voto ponderado en la Junta de Coordinación Política, en la Legislatura LXXIII**

| Partido | Valor del Voto ponderado |
|---------|--------------------------|
| PRI     | 15                       |
| PRD     | 12                       |
| PAN     | 7                        |
| PVEM    | 2                        |

<sup>47</sup> De acuerdo con el término encontrado para este tipo de votación, en el Glosario ofrecido por la Cámara de Diputados, ésta es usada solamente por la Junta de Coordinación Política, se refiere a un voto de representación absoluta, en el cual el Diputado que esté facultado para ello, representará tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

|                                               |   |
|-----------------------------------------------|---|
| PT                                            | 2 |
| Representación Parlamentaria<br>(MC y Morena) | 2 |

**Fuente:** Elaboración propia en base a de los datos del Congreso del Estado de Michoacán en el sitio web <http://congresomich.gob.mx/>

En este sentido, en la tabla 11 se destaca que los partidos que ostentaron menor valor en su voto ponderado contaron en teoría con menos posibilidades de integrar los asuntos de sus representados, pues hasta este punto podría decirse que los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Morena y Movimiento Ciudadano, ostentaron menor fuerza política para la toma de decisiones.

Para la LXXIII Legislatura el voto de los partidos Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática, tuvo mayor representación, por lo que pudieron haber logrado cabildear<sup>48</sup> los temas con mayor probabilidad de que salieran adelante al interior de la JUCOPO y por tanto en las sesiones de pleno.

En este sentido, el precepto del voto ponderado podría otorgar mayores posibilidades a los diputados de integrar las iniciativas que consideren importantes para sus representados.

Así mismo el voto ponderado, consolidaría la función representativa, pues como se abordó en el tercer capítulo, la Junta de Coordinación Política en Michoacán, es el órgano de concertación para que todos los partidos puedan tener representación y decisión al interior del Congreso.

---

<sup>48</sup> El Reglamento de la Cámara de Diputados lo define al cabildeo como toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros, realizado por un cabildero que deberá estar inscrito en un registro público. Este concepto es relevante en la presente investigación ya que, se encuentra de forma permanente en las negociaciones en los órganos políticos de los congresos.

## 4.2 Indicadores del peso de los acuerdos políticos en las funciones del Congreso

### a. Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en la Agenda Legislativa

Como se señaló en el tercer capítulo, el Congreso de Michoacán cuenta con una Agenda Legislativa, que enmarca los asuntos que cada uno de los partidos políticos considera como prioritarios. Para la LXXIII Legislatura, dicha Agenda se estableció legalmente mediante el Acuerdo 009 publicado en noviembre de 2015, y donde en los considerandos se mencionó como prioritarios los temas ahí aprobados.

En este aspecto, se realizó un análisis comparado de los asuntos presentados por cada uno de los partidos políticos. Se obtuvieron datos referentes a la cantidad y porcentaje de inclusión de los temas que, según los órganos encargados de conformar la Agenda Legislativa, es decir la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política, resultaron importantes para el periodo legislativo 2015-2018.

Esta comparación, también se realizó mediante ponderar el porcentaje de representación y los asuntos incluidos en dicha Agenda, lo que permitió identificar si la inclusión de los temas tuvo relación con el voto de representación o voto ponderado.

**Tabla 12. Cantidad de asuntos contemplados en la Agenda Legislativa por partido político.**

|                            | PRI | PAN | PRD | PVEM | PT | MC | MORENA |
|----------------------------|-----|-----|-----|------|----|----|--------|
| <b>Asuntos presentados</b> | 44  | 40  | 84  | 64   | 51 | 10 | 17     |
| <b>Asuntos incluidos</b>   | 38  | 30  | 79  | 49   | 37 | 8  | 7      |
| <b>Asuntos fuera</b>       | 6   | 10  | 5   | 15   | 14 | 2  | 10     |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Congreso del Estado de Michoacán en el sitio web <http://congresomich.gob.mx>

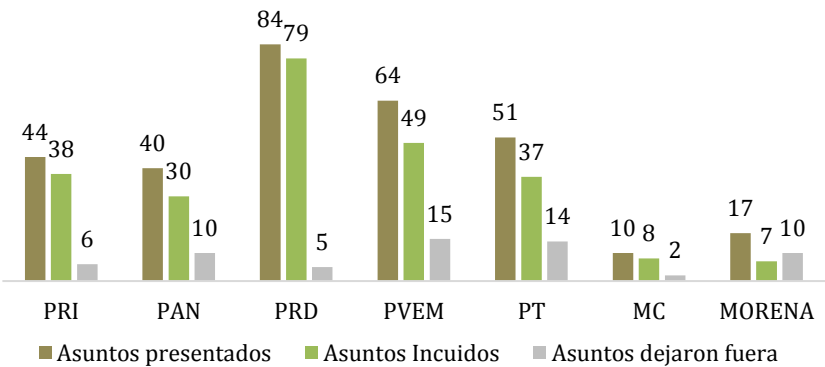
En la tabla de arriba se distinguen los aspectos referentes a los Asuntos presentados, los cuales indican aquellos que son entregados por los coordinadores de los grupos parlamentarios ante la mesa directiva<sup>49</sup>, previo a su análisis en la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

El aspecto Asuntos incluidos se refiere a los temas que fueron incluidos y aprobados mediante el acuerdo por el que se expide la Agenda Legislativa. Y el referente a los Asuntos fuera, son aquellos aspectos que no fueron incluidos en el Acuerdo y por lo tanto no fueron votados en el Pleno.

En la tabla 12 se refleja el primer momento en el que se puede identificar de forma cualitativa la intervención de la Junta de Coordinación Política, pues en este acto legislativo, presentado legalmente al pleno, se descubre que existe la posibilidad de que asuntos que los diputados de los diferentes partidos políticos consideran importantes queden fuera.

Al quedar fuera de la Agenda Legislativa, en teoría existe menor posibilidad de que logren apoyo conjunto de los legisladores para su aprobación, pues recordemos que, a diferencia de la agenda parlamentaria, la legislativa –que es la que se identifica en el Congreso de Michoacán— requiere del interés y votación en pleno de los diputados para lograr cumplir con los objetivos.

**Gráfica 3. Cantidad de Asuntos contemplados en la Agenda Legislativa por partido político**



**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del Congreso del Estado de Michoacán en el sitio web <http://congresomich.gob.mx>

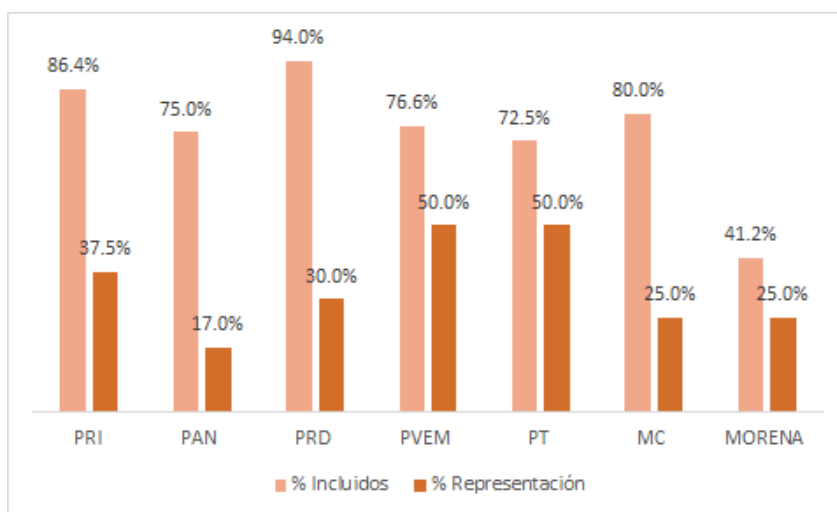
<sup>49</sup> Se recordará que esta parte del procedimiento no se encuentra establecida de manera específica en la Ley Orgánica del Congreso de Michoacán, pero sí es un paso que deben de seguir todas las iniciativas que se presentan, tal es el caso de la iniciativa de acuerdo que contiene cada uno de los documentos presentados por los partidos políticos.

Se puede observar en la gráfica 3 que el PRD presentó mayor cantidad de asuntos a enlistar dentro de la Agenda Legislativa, casi el doble que el PRI, quien le secunda en cuanto a la cantidad de asuntos incluidos en la Agenda Legislativa.

Por otro lado, se tiene que el Partido Verde Ecologista de México es el segundo partido que contó con mayor cantidad de temas presentados ante la Mesa directiva, sin embargo, se dejaron fuera 15 asuntos de los 64 que presentó, una mayor cantidad que al Partido del Trabajo, el cual presentó 51 asuntos y sólo se incluyeron 37 de éstos.

En otro sentido, destaca el caso del partido Movimiento Ciudadano, el cual logró colocar la mayoría de las propuestas, a quien sólo se le negó la posibilidad de integrar dos asuntos del total de los presentados.

**Gráfica 4. Porcentaje de Asuntos contemplados en la Agenda Legislativa en relación con el porcentaje de representación**



**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del Congreso del Estado de Michoacán en el sitio web <http://congresomich.gob.mx>

Ahora bien, si se observa la gráfica 4, debe decirse que el partido con mayor porcentaje de integración de los Asuntos en la Agenda Legislativa fue el de la Revolución Democrática, con un 94%, el PRI en segundo lugar con un 86% de asuntos integrados. Como se ve en la gráfica, estos dos partidos representaban las dos primeras fuerzas políticas al interior del Congreso.

En este mismo sentido, puede decirse que no existe una relación directa entre los partidos que cuentan con un voto ponderado mayor al interior de la Junta de Coordinación Política y la inclusión de los temas en la agenda legislativa.

Por ejemplo, para el momento en que se presenta la Agenda Legislativa, el Partido Revolucionario Institucional contaba con 15 legisladores, lo que representa el 37% del total de los Diputados, y el Partido de la Revolución Democrática contaba con 12 diputados, es decir el 30% de la representación.

En este sentido, se logra identificar que el grupo parlamentario del PRD era la segunda fuerza al interior del Legislativo, pero tenía a su cargo con la presidencia de la Junta de Coordinación Política<sup>50</sup>, en el mes de noviembre de 2015 y lograron integrar más propuestas en la Agenda Legislativa que el Partido Revolucionario Institucional.

Recordemos que el presidente de este órgano de gobierno tiene la facultad de Coordinar las actividades entre la Junta, con las realizadas por los órganos del Poder Legislativo, por lo que tuvo, en ese momento, la responsabilidad de revisar y verificar la Agenda Legislativa.

Puede decirse que también el factor de ostentar la presidencia de la Junta de Coordinación Política incidió para que el PRD no sólo se valiera de su voto de representación, sino que la fuerza del órgano de gobierno le dio mayores posibilidades.

Otro ejemplo de que no existe relación del voto ponderado con la inclusión de asuntos en la agenda es el caso de los partidos de minoría. Por ejemplo, en la gráfica 4 el Partido Acción Nacional que contaba con el 17% de la representación, incluyó un 75% de propuestas, por debajo del Partido Verde Ecologista de México, quien con sólo el 5% de la representación, incluyó el 76% de sus asuntos. De la misma forma el PT con el 5% de la representación, integró el 72.5% de propuestas.

Otro caso en donde se puede identificar que el acuerdo de la integración de la agenda no sólo dependió del voto ponderado, ni de ostentar mayor poder en la Junta de Coordinación Política es el de Movimiento Ciudadano y Morena. En la

---

<sup>50</sup> Este aspecto se establece en las firmas del acuerdo 009/2015 del Congreso del Estado de Michoacán.

gráfica 4, se encuentra a MC como caso atípico al comportamiento del voto ponderado, puesto que con un solo diputado logró integrar el 80% (incluso más que el PAN) de sus propuestas, mientras que Morena, con la misma representación incluyó sólo el 41.2%.

Con el análisis de este indicador en cada una de sus dimensiones, se descubre que en la integración de la Agenda no se contemplan el total de los asuntos que los diputados de cada partido consideran importantes para legislar. Que la Junta de Coordinación Política decidió, conforme a su facultad para integrar y aprobar Dicha agenda, qué asuntos se dejaron fuera.

Debe decirse que esta negativa no cuenta con sustento jurídico o legal, pues a lo largo de esta investigación, en el análisis documental de los acuerdos publicados, no se encontró alguno que explique el por qué alguna propuesta puede no ser tomada en cuenta.

Así mismo, en este indicador se descifra que la integración de la Agenda tampoco depende de la aplicación del voto ponderado, pues en ninguno de los casos el porcentaje de inclusión tiene relación con la cantidad de representación.

Un hallazgo por destacar es que la integración y aprobación de la Agenda Legislativa depende de algunos factores que no se pueden identificar de manera clara, tampoco están legalmente regulados, puesto no existe un documento que los justifique. Como se mencionó en párrafos anteriores, sólo puede suponerse que el Ostentar la Presidencia de la Junta de Coordinación Política otorga una mayor posibilidad de que el partido en cuestión agende sus propuestas.

En este indicador también se descubre que desde un inicio se frena de forma irregular la posibilidad de cumplir con los asuntos que los diputados de cada partido consideran sean necesarios legislar, puesto que no se les da la oportunidad de plasmar en la Agenda todos los asuntos, para que sean tomados como los objetivos comunes del legislativo, y en teoría puedan lograr mayor consenso para su presentación y aprobación.



## **b. Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en el proceso legislativo**

Otro aspecto que se toma en cuenta para identificar la injerencia de la Junta de Coordinación Política en el proceso legislativo es lo referente a la presentación de iniciativas dentro del procedimiento<sup>51</sup> interno que se lleva a cabo en el legislativo local, por cada uno de los partidos políticos.

**Tabla 13. Presentación, inclusión y aprobación de iniciativas por partido político**

| <b>Partido</b> | <b>Iniciativas Presentadas (A)</b> | <b>Iniciativas Enlistadas (B)</b> | <b>Iniciativas Aprobadas (C)</b> | <b>Eficiencia de Acuerdo (B/A)</b> | <b>Eficiencia de Cabildeo (C/B)</b> |
|----------------|------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| PAN            | 88                                 | 49                                | 17                               | 55.68%                             | 34.69%                              |
| PRI            | 190                                | 140                               | 65                               | 73.68%                             | 46.43%                              |
| PRD            | 107                                | 57                                | 27                               | 53.27%                             | 47.37%                              |
| PVEM           | 68                                 | 52                                | 22                               | 76.47%                             | 42.31%                              |
| PT             | 24                                 | 20                                | 14                               | 83.33%                             | 70.00%                              |
| MC             | 31                                 | 26                                | 9                                | 83.87%                             | 34.62%                              |
| MORENA         | 13                                 | 4                                 | 3                                | 30.77%                             | 75.00%                              |
| <b>Total</b>   | <b>521</b>                         | <b>348</b>                        | <b>157</b>                       | <b>66.79%<sup>52</sup></b>         | <b>45.11%*</b>                      |

**Fuente:** Elaboración propia en base a las actas de sesión del Congreso de Michoacán, durante el periodo 2015-2018.

La tabla 13 habla de una brecha que existe entre la cantidad de iniciativas presentadas por cada uno de los partidos políticos, durante la LXXIII Legislatura, en el periodo de 2015 a 2018. Dicha brecha se explica por la diferencia entre la presentación, la inclusión y aprobación de estas.

El apartado A, que se identifica como “Iniciativas Presentadas” se refiere a aquellas que los diputados, pueden presentar, dentro del proceso administrativo,

<sup>51</sup> Recordemos que en este procedimiento administrativo mencionado el Capítulo III, los diputados solicitan a la mesa directiva se enlisten sus iniciativas en el orden del día, para lograr que sean leídas en pleno e inicie el proceso legislativo. Sin embargo, posteriormente están sujetas a las decisiones de la Junta de Coordinación Política.

<sup>52</sup> \* son promedios del conjunto de los partidos que conformaron la LXXIII Legislatura. La eficiencia de acuerdo es el porcentaje en relación de las iniciativas presentadas ante la mesa directiva y cuántas de éstas se enlistaron en el orden del día. La eficiencia de cabildeo es el porcentaje en relación de las iniciativas enlistadas en el orden del día y cuántas de éstas se aprobaron.

ante la Mesa Directiva, solicitando sean enlistadas en el orden del día de las sesiones de pleno

Las “Iniciativas Enlistadas” son aquellas que se presentaron en el orden del día de alguna sesión en donde se les dio lectura, y por tanto fueron conocidas por los diputados y turnadas a alguna comisión para su análisis y dictamen. Por lo que respecta a las “Iniciativas Aprobadas” son aquellas que llegaron al final del proceso legislativo y se convirtieron en decreto.

Para la medición de la aprobación de las iniciativas, es decir aquellas que lograron convertirse en ley o decreto, existen resultados relacionados. Estos son dos estándares Eficiencia de Acuerdo y Eficiencia de Cabildeo. El primero corresponde al porcentaje de iniciativas enlistadas respecto al total de las iniciativas presentadas. El otro estándar de medición se refiere al porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las enlistadas por los diputados de cada partido en su conjunto; así como de manera global del total de diputados y partidos que conformaron la LXXIII Legislatura.

Ahora bien, respecto a los resultados que arroja esta investigación, reflejados en la tabla 13, se observa que el promedio de las iniciativas enlistadas es del 66.79%, en su conjunto durante la LXXIII Legislatura. Esto nos indica que no todas las iniciativas lograron incluirse en el orden del día.

En cuanto al porcentaje por partido, se nota que la mayor cantidad de iniciativas enlistadas en el orden día fueron las del PRI con un 73.68%, seguido del Partido Verde (76.47%) y Partido Acción Nacional (55.68%).

Por otro lado, Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo, partidos que presentaron un menor número de iniciativas, cuentan con un porcentaje mayor de iniciativas enlistadas, con un 83.33% y 83.87% respectivamente.

En este punto cabe recordar que el proceso legislativo es el elemento principal de la actividad de un Congreso. La Constitución del estado de Michoacán marca que cualquier asunto que se decida, comienza con la presentación de una iniciativa.

Estos resultados afectan directamente al proceso legislativo, pues las decisiones de no enlistar un porcentaje de iniciativas, impiden que éste comience,

aunque si bien los diputados en la LXXIII Legislatura, en suma, presentaron 521 iniciativas, ante la Mesa Directiva, no todas se leyeron en pleno, tal y como marca la Ley para que dicho proceso tome su curso.

En este sentido, en el Congreso de Michoacán, el inicio del proceso legislativo está sujeto a la actuación de la Junta de Coordinación Política, pues ésta define qué se incluye en el orden del día de las sesiones (véase facultades de la JUCOPO, capítulo III). La brecha que muestra la tabla 13 dice que sólo el 66.79%, de las propuestas inician este proceso legislativo, las demás se limitaron por los acuerdos de la Junta.

Los datos revelan que en la LXXII Legislatura la JUCOPO frenó este proceso mediante acuerdos que no se conocen, pues no existe fundamento legal escrito que exprese el por qué algún asunto no se conozca en el pleno del legislativo local. Si bien este órgano de gobierno está facultado para conformar y ratificar el orden del día de una sesión, no lo está para definir qué asunto no se incluye. Se resuelve entonces que, en esta ponderación de derechos, los acuerdos no conocidos que la JUCOPO toma, trascienden la legislación.

**Tabla 14. Eficiencia de acuerdo y cabildeo con relación al porcentaje de representación por partido político**

| <b>Partido</b> | <b>% de Representación</b> | <b>Eficiencia de Acuerdo</b> | <b>Eficiencia de Cabildeo</b> |
|----------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| PAN            | 17.50%                     | 55.68%                       | 34.69%                        |
| PRI            | 37.50%                     | 73.68%                       | 46.43%                        |
| PRD            | 30.00%                     | 53.27%                       | 47.37%                        |
| PVEM           | 5.00%                      | 76.47%                       | 42.31%                        |
| PT             | 5.00%                      | 83.33%                       | 70.00%                        |
| MC             | 2.50%                      | 83.87%                       | 34.62%                        |
| MORENA         | 2.50%                      | 30.77%                       | 75.00%                        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>100%</b>                | <b>66.79%</b>                | <b>45.11%</b>                 |

**Fuente:** Elaboración propia en base a las actas de sesión del Congreso de Michoacán, durante el periodo 2015-2018.

En este estándar de medición, la tabla 14, dice que también podemos inferir que la cantidad de iniciativas enlistadas en el orden del día no es proporcional a la cantidad de diputados que representa cada partido político, es decir, no es proporcional al voto ponderado. La Junta de Coordinación Política en este indicador tampoco tomó como base ese mecanismo legal para definir qué asuntos se le incluían y aprobaban a cada partido político.

En la tabla 13 se tiene que el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano con el 5% y 2.5% de la representación, lograron incluir un mayor porcentaje de iniciativas a las sesiones de pleno, en comparación al PRI y PRD, que integraron el 73.68% y el 53.27%, de sus iniciativas, a pesar de que en ese periodo fueron primera y segunda fuerza política en el Congreso de Michoacán.

Ahora bien, por lo que respecta a la aprobación de iniciativas, el promedio de la legislatura es de 45.11% respecto a las iniciativas que lograron enlistarse en el orden del día y fueron leídas en pleno. Esto representa menos de la mitad del total de las iniciativas enlistadas.

El porcentaje más alto de aprobación por partido político pertenece al partido Movimiento de Regeneración Nacional con 75%, seguido del Partido del Trabajo con un 70%. Esto nos indica que a pesar de que dichos partidos no presentaron una gran cantidad de iniciativas, lograron un alto porcentaje de aprobación.

Sin embargo, los partidos con una mayor cantidad de iniciativas enlistadas y que lograron aprobación con los siguientes resultados: el PRI con un 46.43%, el PRD con un 47.37% y el Partido Verde Ecologista de México con un 42.31% quienes en proporción con las iniciativas enlistadas, tienen una mayor cantidad de iniciativas aprobadas.

Del porcentaje de iniciativas que se enlistaron y se aprobaron para los partidos de la Revolución Institucional y de la Revolución Democrática fue del 46.43% y 47.37%, respectivamente; lo que lleva a inferir que, aunque se ostente mayor representación, no existe correlación entre las iniciativas enlistadas con las iniciativas que logran aprobarse.

Por lo tanto, en cuanto a los resultados arrojados por la tabla 13 en este indicador también se comprueba que la cantidad de asuntos incluidos y aprobados por cada uno de los partidos políticos no tiene relación con el voto ponderado. Por tanto, estos resultados no están relacionados con el fundamento legal que se otorga a la Junta de Coordinación Política para tomar decisiones.

Si la JUCOPO, como ya se mencionó es la encargada de definir el rumbo del proceso legislativo, en cuanto a la conformación del orden del día, en este punto también sus acuerdos trascienden la legalidad.

### **c.Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en el derecho a presentar iniciativa**

En este indicador se analizan dos aspectos fundamentales que permiten conocer como es la intervención de la JUCOPO en el derecho a presentar iniciativa por parte de los diputados. Se tomaron en cuenta la Presentación de Iniciativas por Diputado y su integración en el orden del día de las Sesiones, relativas a la LXXIII legislatura, correspondiente al periodo 2015-2018.

Este mismo indicador, a su vez se divide en dos aspectos que permiten contrastar si los diputados que son parte la JUCOPO tuvieron mayor capacidad de integrar y aprobar sus iniciativas, en comparación con los diputados no integrantes de la Junta de Coordinación Política, que de forma individual -- por derecho constitucional, y establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica--, presentan y logran que se enliste en el orden del día.

De esta comparación resultan dos tipos de sujetos a analizar: 1) Siete Diputados de todos los partidos fueron integrantes de la Junta de Coordinación Política; 2) Los 33 diputados restantes integrantes de la legislatura LXXII con derecho a presentar iniciativa.

Para conocer información referente a la comparación mencionada, se analizaron las actas de sesión de Pleno, del Congreso de Michoacán (véase anexo 2) de donde se extrajeron las iniciativas enlistadas y aprobadas en el orden del día de las sesiones programadas.

**Tabla 15. Cantidad de asuntos integrados en el orden del día por diputado integrante de la Junta de Coordinación Política**

| Partido      | PRESENTÓ   | ENLISTADOS    | APROBADOS     |
|--------------|------------|---------------|---------------|
| PAN          | 17         | 35.3%         | 16.7%         |
| PRI          | 41         | 14.6%         | 100%          |
| PRD          | 10         | 80.0%         | 100%          |
| PT           | 13         | 53.8%         | 42.9%         |
| PVEM         | 46         | 63.0%         | 48.3%         |
| MC           | 24         | 79.2%         | 47.4%         |
| MORENA       | 13         | 46.2%         | 50%           |
| <b>Total</b> | <b>164</b> | <b>53.2%*</b> | <b>57.9%*</b> |

**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis de las Actas correspondientes a las sesiones de pleno 2017-2018

En la tabla 14, la categoría PRESENTÓ, se refiere a todas las iniciativas que el diputado integrante de la JUCOPO entregó ante la Mesa Directiva del Congreso. La referente al término ENLISTADOS, son aquellas iniciativas que se incluyeron en el orden del día de las sesiones, después de pasar por la aprobación de la JUCOPO y el término FUERA se refiere a aquellas iniciativas que no aparecieron en las actas de las sesiones y por ende no estuvieron incluidas en las sesiones de pleno.

Para este rubro, la tabla 14 distingue que los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política presentaron en su conjunto un total de 164 iniciativas, de las cuales el 53.2% se integraron al orden del día de las sesiones de Pleno, con lo cual éstas iniciaron el proceso legislativo<sup>53</sup>.

Además, también se puede señalar que en conjunto los diputados integrantes de la JUCOPO cuentan con un 57.9% de iniciativas aprobadas en pleno, pues éstas lograron llegar a ser conocidas al iniciar el proceso legislativo con la presentación requerida en las sesiones del Congreso.

Ahora bien, si se toma en cuenta a estos Diputados integrantes de la JUCOPO y se analiza en conjunto con el voto ponderado, encontramos que no existe una relación entre la cantidad de diputados que representa cada partido político al interior de la JUCOPO y la cantidad de asuntos enlistados en el orden del día y aprobados en el pleno.

<sup>53</sup> Para que una iniciativa llegue a ser aprobada, primero tiene presentarse ante el pleno, y darse lectura. Debe aclararse que, aunque las iniciativas de los diputados se presentan en la Mesa Directiva del Congreso, legalmente éstas no han iniciado con su proceso legislativo, pues no fueron integradas al orden del día y por ende no se les dio lectura.

**Tabla 16. Iniciativas presentadas por Diputados integrantes de la JUCOPO con relación al porcentaje de representación**

| Partido      | % de Diputados Integrantes del Congreso | % de Asuntos Enlistados   | % de Asuntos Aprobados |
|--------------|-----------------------------------------|---------------------------|------------------------|
| PRI          | 37.5%                                   | 35.3                      | 16.7                   |
| PAN          | 17.5%                                   | 14.6                      | 100                    |
| PRD          | 30.0%                                   | 80.0                      | 100                    |
| PVEM         | 5.0%                                    | 53.8                      | 42.9                   |
| PT           | 5.0%                                    | 63.0                      | 48.3                   |
| MC           | 2.5%                                    | 79.2                      | 47.4                   |
| MORENA       | 2.5%                                    | 46.2                      | 50.0                   |
| <b>Total</b> | <b>100%</b>                             | <b>53.2*<sup>54</sup></b> | <b>57.9*</b>           |

**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de las Actas correspondientes a las sesiones de pleno.

Como ejemplo de la inexistencia de relación entre el voto ponderado y asuntos enlistados, la tabla 15 muestra los partidos con minoría en las curules, el Partido Verde Ecologista de México, con un 53.8%, Movimiento Ciudadano con 79.2% y el PT con un 63%, de asuntos enlistados, lograron una mayor efectividad a la hora de integrar sus asuntos en el orden de día. En contraste, se ve que estos tres están por arriba del Partido Revolucionario Institucional (35.3%) quien contaba con el 37.5 por ciento de la representación.

Los partidos Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática son los que mostraron mayor correlación entre la aprobación y su voto de representación. Sin embargo, el Partido Acción Nacional, se quedó sólo con el 34.7% de aprobación, siendo que representaba la tercera fuerza en el Congreso, a diferencia de los partidos Verde Ecologista (42.31%) Movimiento Ciudadano (34.7%) y el Partido del Trabajo (70.0%) que tenían menor representación.

Debe decirse entonces que para integrar las iniciativas de los Diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política no se tomó en cuenta el voto ponderado, y a lo largo de esta investigación tampoco se distingue documento alguno que especifique la negativa de incluir asuntos al orden del día.

---

<sup>54</sup> \* Son promedios del conjunto de los diputados que integraron la JUCOPO.

Sin embargo, debe decirse que existe una mayor probabilidad de que se enlisten iniciativas en el orden del día si se es integrante de la Junta de Coordinación Política. Para confirmar esta aseveración a continuación se analiza al segundo tipo de sujeto en este indicador, los 33 diputados restantes integrantes de dicha legislatura con derecho a presentar iniciativa, pero que no participaron en la JUCOPO y por tanto no tomaron decisiones al interior de ésta.

Como se vio anteriormente en el Capítulo III, los diputados por propio derecho constitucional pueden presentar iniciativas para que éstas inicien el proceso legislativo. Sin embargo, durante la Legislatura LXXII no todas las solicitudes fueron aceptadas e incluidas en el orden del día.

**Tabla 17. Cantidad de asuntos integrados en el orden del día presentados por Diputado conforme a derecho**

| DIPUTADO | PRESENTADAS | ENLISTADAS (%) | APROBADAS (%) |
|----------|-------------|----------------|---------------|
| 1. PAN   | 19          | 15.8           | 33.3          |
| 2. PAN   | 22          | 40.9           | 55.6          |
| 3. PAN   | 20          | 35             | 57.1          |
| 4. PAN   | 12          | 25             | 66.7          |
| 5. PAN   | 19          | 21.1           | 50            |
| 6. PAN   | 20          | 25             | 40            |
| 7. PRI   | 34          | 44.1           | 53.3          |
| 8. PRI   | 18          | 33.3           | 33.3          |
| 9. PRI   | 37          | 48.6           | 55.6          |
| 10. PRI  | 23          | 39.1           | 55.6          |
| 11. PRI  | 32          | 21.9           | 100           |
| 12. PRI  | 32          | 43.8           | 42.9          |
| 13. PRI  | 4           | 50             | 25            |
| 14. PRI  | 37          | 29.7           | 36.4          |
| 15. PRI  | 5           | 60             | 16.67         |
| 16. PRI  | 5           | 60             | 100           |
| 17. PRI  | 22          | 31.8           | 57.1          |
| 18. PRI  | 31          | 32.3           | 40            |
| 19. PRI  | 26          | 30.8           | 37.5          |
| 20. PRI  | 18          | 33.3           | 66.7          |
| 21. PRD  | 22          | 27.3           | 66.7          |
| 22. PRD  | 6           | 100            | 100           |
| 23. PRD  | 9           | 44.4           | 50            |
| 24. PRD  | 6           | 33.3           | 100           |
| 25. PRD  | 1           | 100            | 100           |
| 26. PRD  | 29          | 13.8           | 50            |
| 27. PRD  | 16          | 31.3           | 40            |
| 28. PRD  | 15          | 46.7           | 28.6          |
| 29. PRD  | 10          | 30             | 0             |



| DIPUTADO     | PRESENTADAS | ENLISTADAS<br>(%)          | APROBADAS<br>(%) |
|--------------|-------------|----------------------------|------------------|
| 30. PRD      | 13          | 15.4                       | 0                |
| 31. PRD      | 12          | 16.7                       | 0                |
| 32. PT       | 18          | 61.1                       | 100              |
| 33. PVEM     | 27          | 51.9                       | 64.3             |
| <b>Total</b> | <b>620</b>  | <b>39.2*</b> <sup>55</sup> | <b>55.2*</b>     |

**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis de las Actas correspondientes a las sesiones de pleno 2015-2018.

En la tabla 16 se aprecia que la cantidad de iniciativas presentadas, enlistadas y aprobadas por cada diputado, independiente del partido político. Ésta nos muestra un panorama general de cómo de manera individual estos diputados tuvieron menos aceptación de sus iniciativas, y existe un porcentaje menor de enlistadas (39.2%), en comparación a quienes integraron la Junta de Coordinación Política, pues como se vio en la tabla 16 éstos lograron incluir en el orden del día un 53.2%.

Por lo tanto, se descubre que los diputados que integraron la JUCOPO en la LXXIII Legislatura, ingieren de manera directa para enlistar las iniciativas que ellos mismo presentaron. Es decir, el que integren la JUCOPO les da ventaja para enlistar las iniciativas sobre los diputados que no integran ésta.

En lo que respecta la aprobación de iniciativas, el promedio del conjunto de diputados que integraron la JUCOPO alcanzaron un 57.9%. Es decir, que de las iniciativas enlistadas se aprobaron más de la mitad de éstas. En contraste, para el conjunto de diputados que no integraron la JUCOPO el promedio de iniciativas aprobadas fue de 55.2%; menor al promedio de los diputados que integraron la JUCOPO.

El hallazgo es que los integrantes de la JUCOPO privilegian la aprobación de sus propias iniciativas en comparación con las iniciativas de los diputados que no integraron la JUCOPO. Destaca el caso de dos diputados del Partido de la Revolución democrática, que en la tabla se identifican con el número 30 y 31, a quienes sólo se les enlistaron el 15.5% y 16.7% respectivamente, de las iniciativas

---

<sup>55</sup> \* Son promedio del conjunto de diputados por partido que no integraron la JUCOPO.

que presentaron, además de que no lograron la aprobación de ninguna de ese porcentaje.

En el análisis de este indicador, se debe poner especial atención a los datos que revelan que la JUCOPO, al momento de definir el orden del día<sup>56</sup> (Artículo 42 de la Ley Orgánica) y al ratificar los acuerdos de esta, limita el derecho constitucional que establece que los Diputados pueden presentar iniciativa. Como se vio en la tabla 16, de los diputados que no integraron la JUCOPO no lograron que todas sus iniciativas se presentaran al pleno.

En este caso, de igual forma como se expresa en el indicador anterior, existe un conflicto de derechos, en donde la Junta de Coordinación Política, si bien tiene la facultad de integrar y ratificar el orden del día, impide que los diputados de forma individual ejerzan un derecho Constitucional. De acuerdo con los resultados anteriormente expresados, se descubre que los acuerdos de la JUCOPO trascienden la legalidad.

#### **4.3 Trascendencia de la legalidad de los acuerdos de la JUCOPO en la eficiencia legislativa.**

El análisis de los anteriores indicadores descubre que el acuerdo de la Junta de Coordinación Política trascienden la ley en tres momentos: limita la cantidad de asuntos incluidos en la Agenda Legislativa, además traspasa el derecho constitucional a presentar iniciativa y de ello se deriva un tercer momento que es frenar el proceso legislativo.

Ahora bien, estos aspectos inciden en la eficiencia legislativa. Dicha eficiencia legislativa para los fines de esta investigación se basa en la intención del cumplimiento de la Agenda que se presentó para el periodo 2015-2018, en la LXXIII Legislatura.

En cuanto a los asuntos incluidos en la Agenda Legislativa Recordemos la cantidad de asuntos incluidos y dejados fuera, mostrados en la tabla 12, es un

---

<sup>56</sup> Como integrante de la Conferencia para la Programación de los trabajos legislativos, y al ratificar los acuerdos de esta.

primer momento, donde la Junta de Coordinación Política comienza a no establecer por qué algunas propuestas de los partidos políticos no pueden ser integradas.

En un ejercicio donde se compararon el total de las iniciativas presentadas por los diputados ante la Mesa Directiva, con lo incluido en el Acuerdo 009, de 2015, se descubrió que existe una relación directa de éstas, con los temas que se incluyeron en la Agenda Legislativa (Anexo 3), la cual, según los argumentos ahí expresados se tomó como base para el trabajo del Congreso Local.

El hallazgo de ese ejercicio comparado indica que el 92% de estas iniciativas que los diputados presentaron de forma individual y conforme a derecho, tiene relación con dicha agenda. Es así que para demostrar el segundo momento de la trascendencia legal de los acuerdos, este porcentaje puede plantear que por lo menos al momento de entregar las iniciativas ante la mesa directiva, los diputados tuvieron a bien considerar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Legislativa.

Sin embargo, de este 92% sólo un poco más del de la mitad lograron iniciar el proceso legislativo y fueron conocidas en el pleno del Congreso Local. Es decir, el resto no se enlistaron en el orden del día de las sesiones.

El resto de las iniciativas que tuvieron la intención de cumplir con la agenda legislativa no se presentaron ante el pleno, por lo tanto, no iniciaron el proceso legislativo. En este punto se descubre que en el tercer momento del impacto de los acuerdos en la eficiencia del legislativo, la JUCOPO frena el proceso legislativo, pues no permitió que un porcentaje de iniciativas sean conocidas y tengan la oportunidad de ser aprobadas.

Estos datos dicen que, en tres momentos de la vida orgánica del Congreso, los acuerdos de Junta de Coordinación Legislativa afecta la eficiencia legislativa, pues en los tres se plantea que pueda frenar la intención del cumplimiento. Además, como se dijo arriba, lo hace solamente mediante acuerdos que no se conocen, pues no existe fundamento jurídico para negar la inclusión de asuntos en la Agenda, el derecho a presentar iniciativa y a iniciar el proceso legislativo.

En cuanto a la aprobación de las iniciativas que sí lograron iniciar y culminar el proceso legislativo, los diputados de forma individual y conforme a derecho lograron un promedio de aprobación de solamente del 45%.

El Congreso de Michoacán no logra aprobar una mayor cantidad de iniciativas incluidas en la Agenda, porque los acuerdos de la JUCOPO trascienden la ley y no permiten que éstas arranquen el proceso legislativo.

En este sentido el actuar de la Junta de Coordinación Política casusa que la eficiencia del trabajo legislativo sea baja, porque se priorizan los acuerdos políticos por encima de la ley, limitando el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Legislativa.

#### **4.4 Conclusiones capitulares**

Este capítulo permite concluir que en el Congreso de Michoacán los acuerdos de la Junta de Coordinación Política resultan perjudiciales para su trabajo. Este perjuicio se debe a que dicho órgano toma decisiones sin estar sustentadas en la ley y se vale de acuerdos que frena el trabajo en dos funciones del Congreso: en la función legislativa y de representación.

Los acuerdos de la Junta en la función legislativa son un constante impedimento para que las iniciativas logren iniciar el procedimiento legislativo marcado en la Ley. Esto sucede en cada uno de los indicadores anteriormente analizados.

En cada uno de los indicadores, hay un obstáculo para que los diputados logren enlistar las iniciativas y en el caso de la Agenda Legislativa, incluir los asuntos que consideran de interés. Por ejemplo, como lo muestra la tabla 16, el índice de integración de iniciativas para toda la legislatura es únicamente del 65.3% durante el periodo de 2015 a 2018.

Casi la mitad de las iniciativas presentadas quedan fuera, sin argumento legal del por qué la JUCOPO toma esas decisiones. Esto se contrapone con el procedimiento legislativo que tiene su base en la Constitución, y en donde se establece quienes tienen derecho a presentar iniciativa.

Existe una probabilidad mayor de que las iniciativas presentadas sean enlistadas en el orden del día si los diputados que las presentan son integrantes de la Junta de Coordinación Política, dejando con menores posibilidades a los que no son parte.

Si bien, en un inicio para la integración de la Agenda Legislativa, los partidos con mayor cantidad de diputados lograron integrar dicho documento, se puede decir que, con el transcurso de los periodos, en la LXXIII Legislatura no existe una relación estricta entre los partidos de mayor o menor porcentaje de representación y la cantidad de iniciativas que logran enlistar y aprobar.

Un hallazgo por destacar es que algunos partidos (PT, PVEM y MC) con menos diputados al interior del legislativo local, tuvieron una mayor efectividad para que sus iniciativas fueran enlistadas y aprobadas. En este sentido, el voto ponderado no estuvo presente, pues quienes lograron una mayor aprobación de sus iniciativas, contaban con menor cantidad de diputados al interior del Legislativo Local. En contraste la tabla 13 muestra que el PAN, con más diputados en el Congreso colocó menor cantidad de propuestas.

La Junta de Coordinación Política, definió qué asuntos se tenían que enlistar, sin tomar en cuenta el voto ponderado, mecanismo legal con el que cuenta. Se basó en los acuerdos de sus integrantes. Se observa que los diputados que lograron mayor cantidad de iniciativas enlistadas y aprobadas fueron quienes tuvieron la oportunidad de ser parte de la Junta.

Es así que los acuerdos de la Junta afectan a la función representativa del Congreso. Recordemos que ésta es otra de las funciones primordiales que se explicó en el segundo capítulo. El congreso de Michoacán legaliza esta función en la facultad que se le otorga a la Junta de Coordinación Política para tomar sus decisiones en base al voto ponderado.

Todos los resultados anteriores están basados en los acuerdos que toma la Junta de Coordinación Política, y causan conflicto legal con relación al proceso legislativo, y al derecho de presentar iniciativa.

Por ejemplo, como se revela en el segundo indicador, a todos los diputados (tabla 15) se les limita su derecho a presentar iniciativa, independientemente de que integren la junta de Coordinación Política o no. Por tanto, este primer conflicto legal deviene en el segundo, pues al no poder presentar iniciativa en el pleno, no existe la posibilidad de que se inicie el proceso legislativo.

Se confirma que los acuerdos que toma la Junta trascienden la legalidad en los derechos otorgados en las legislaciones locales a los diputados y no precisamente se basan en la mayor cantidad de representantes al interior del Congreso.

Con el análisis de todos los resultados anteriores se concluye que los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la legalidad de tres elementos: el derecho a presentar iniciativa, el proceso legislativo y el voto ponderado. Los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la ley, lo cual afecta el trabajo del Congreso de Michoacán para legislar y representar haciéndolo deficiente.

En este capítulo, y después de revisar los resultados obtenidos, podemos inferir que, si bien existe un acuerdo publicado en noviembre de 2015, por el cual se determina que aspectos son importantes legislar en el Congreso Local, el cual deriva en la Agenda Legislativa, ésta no puede cumplirse a cabalidad, por estar limitada a los acuerdos de la Junta de Coordinación Política.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** En el presente estudio mostró que la organización del Legislativo cuenta con órganos que derivan de los procesos y cambios políticos de México. En el capítulo primero se notó que el actual sistema de partidos permite que existan nuevos partidos políticos con capacidad de representación al interior del Congreso General.

Esos cambios políticos también trajeron como consecuencia que el Congreso cambiara su organización interna, con la finalidad de tener espacios de representación y participación en la toma de decisiones para todas las fuerzas partidistas. En este sentido, la Ley tuvo que adecuarse para que esta nueva forma de organización se materializara.

Así pues, nacieron los Grupos Parlamentarios, normados en la Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso General, la cual les otorgó facultades para que a su vez éstos integraran la Junta de Coordinación Política. En una reforma paralela, la Constitución también dio a los partidos la libertad de autorregularse, y éstos crearon sus estatutos.

En este sentido, el primer capítulo también se ve que para la mayoría de los casos, incluido el de Michoacán, los estatutos políticos de los partidos dan la atribución a los jefes de partido para designar a los coordinadores de grupo parlamentario (véase tabla 5), lo que descubre que éstos están sujetos a los criterios de quien los designa y pueden tomar decisiones con base en ello. Esto revela que hay una injerencia directa de los partidos en la organización interna del Congreso de Local.

Es así que se tiene una Junta de Coordinación Política, basada en los grupos parlamentarios, quienes a su vez se basan en las designaciones de los partidos políticos, por tanto, desde su creación tiene la tendencia a decidir conforme a los criterios políticos de los partidos.

**SEGUNDA.** El análisis del segundo capítulo permitió analizar que el trabajo de los congresos se enmarca en dos vertientes, la legal y la de los acuerdos. El derecho

parlamentario reconoce este binomio. Sus decisiones se juegan entre las normas formales y la práctica parlamentaria. Esta dualidad permite que el gobierno interno de la institución, especialmente la Junta de Coordinación Política, se incline por los acuerdos parlamentarios para solucionar asuntos propios de sus funciones.

A la luz del derecho parlamentario las funciones (legislativa, jurisdiccional, representativa, de control) del Congreso se amplían en comparación a las que clásicamente se han reconocido en el derecho constitucional. Debe precisarse que Berlín Valenzuela (1993) dice que de todas éstas, la representativa es la más importante, pues es la que se relaciona estrictamente con la naturaleza de los parlamentos.

Adicionalmente todas estas funciones del Congreso deben someterse a un proceso legislativo. Como se vio en el capítulo segundo, cualquier decisión que se quiera convertir en decreto, debe de comenzar con la presentación de una iniciativa ante el pleno.

Ahora bien, los acuerdos parlamentarios rigen la toma de decisiones en todas las funciones de dicho poder, pues son emitidos por parte de quienes cuentan con mayores facultades para determinar el rumbo del trabajo legislativo, es decir los integrantes de la Junta de Coordinación Política. A estos acuerdos políticos se les ha definido dentro de la teoría como práctica parlamentaria.

En este sentido las decisiones de la JUCOPO, localizan una ruta sustentada en acuerdos (práctica parlamentaria) para tomar las decisiones, por lo tanto, las funciones y el proceso legislativo no se basan solamente en lo que le señala la ley.

**TERCERA.** En el análisis del tercer Capítulo se nota que la Junta de Coordinación Política es el órgano de gobierno con mayor peso en el Congreso de Michoacán. Sus facultades le permiten tomar decisiones en el aspecto administrativo, pero también político, generando una mezcla que en un principio no deja distinguir qué pesa más, el acuerdo o la ley.

Con esta estructura se toma decisiones referentes a las funciones del poder legislativo, pero estas decisiones cuentan con un sustento dual: la legal y la del acuerdo. Por ejemplo, existe una dualidad permanente entre el derecho que otorga



la Constitución a los Diputados para presentar iniciativa y los acuerdos políticos que toma la JUCOPO para enlistarlas en el orden del día.

En las atribuciones de la Junta de Coordinación Política recae el peso de las decisiones sobre el inicio y conclusión del proceso legislativo, pero siempre con dicha dualidad. La integración y cumplimiento de la Agenda legislativa en el Congreso de Michoacán, está sujeta a dicho proceso legislativo. Según la Ley Orgánica y de Procedimientos de esta institución, la Agenda Legislativa es la base para el cumplimiento de sus objetivos.

Al revisar las facultades y funcionamiento del Congreso de Michoacán, se nota que la Junta de Coordinación Política, actúa bajo esta dualidad y se refleja principalmente en el inicio y conclusión del proceso legislativo, a través de tres variantes: a) define que iniciativas o propuestas se toman para la Agenda Legislativa b) cuáles se enlistan en el orden del día, independientemente de la solicitud de los diputados proponentes facultados por la Constitución local; c) cuáles se aprueban, pues se definen mediante acuerdos las prioridades a legislar.

En el análisis de la estructura y funcionamiento del Congreso de Michoacán se encontró que el voto ponderado es el mecanismo legalmente establecido para que la Junta de Coordinación Política tome decisiones. En este mecanismo se encuentra la función representativa del legislativo, pues el voto ponderado se hace valer en relación a la cantidad de diputados con los que cuenta cada partido político.

**CUARTA.** Los resultados presentados en el cuarto capítulo permiten descubrir que los acuerdos de la JUCOPO trascienden la legalidad en tres aspectos: en el derecho de los diputados a presentar iniciativa, en las funciones del Congreso de Michoacán y en la eficiencia del legislativo.

En primer lugar, los acuerdos de la JUCOPO trascienden el derecho a presentar iniciativa, porque no permiten que los diputados facultados constitucionalmente para hacerlo, presenten iniciativas ante el pleno del Congreso.

Como se revisó, en los procedimientos internos del Congreso, cuando un diputado requiere presentar su iniciativa, recurre ante la Mesa Directiva para solicitar que sea integrada en el orden del día de alguna sesión. Sin embargo, esto no

garantiza que la iniciativa sea presentada ante el pleno, ya que dicha solicitud pasa por la JUCOPO y se somete a sus acuerdos.

La cantidad de asuntos integrados en el orden del día presentados por Diputado conforme a derecho, en el periodo 2015-20018 es sólo es del 39.2%. Este dato dice que cuando un diputado solicita que se enlisten sus iniciativas, los acuerdos de la Junta de Coordinación Política que no tienen fundamento legal escrito y conocido, negaron la posibilidad de que éstas fueran leídas y discutidas por el pleno del Congreso de Michoacán, vulnerando el derecho a presentar iniciativa.

Los resultados del segundo elemento, relativo a las funciones del Congreso, revelan una afectación en dos de ellas: la legislativa y la representativa. Los números demuestran que la función legislativa se ve afectada cuando los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la ley e impiden que el proceso legislativo se lleve a cabo.

Cuando la JUCOPO obstaculiza enlistar iniciativas, impide que inicie el proceso legislativo y no se desarrolle en ninguno de sus momentos. Del total de iniciativas presentadas, solamente el 66.79% se integraron en algún orden del día, durante el periodo analizado. En este sentido, el Congreso de Michoacán queda sujeto a los acuerdos de la JUCOPO para poder avanzar en su tarea de crear y aprobar leyes.

Referente a la función representativa, tomando en cuenta que el voto ponderado es el mecanismo que la ley otorga a la JUCOPO para definir sus acuerdos, no hay evidencia de que dichos acuerdos se hayan realizado con base en este mecanismo, durante la LXXIII Legislatura.

Los datos analizados arrojan como resultado que partidos con menor representación lograron enlistar un porcentaje mayor de iniciativas, en comparación con partidos que tenían con mayor cantidad de diputados al interior del Congreso de Michoacán. Es el caso del PAN que con 17.50% de la representación, logró un 55.68% de iniciativas en el orden del día, en contraste con el PVEM, el cual con 5% de representación, enlistó un 76.47%.

Esta limitación a la función representativa también se descubre al inicio de la LXXIII Legislatura, cuando se analizó y aprobó la Agenda Legislativa. Tampoco existe evidencia de que el voto ponderado tenga relación con la cantidad de propuestas que cada partido logró que se incluyeran en dicha Agenda. Para el momento en que se presenta la Agenda Legislativa, el PRI contaba con 15 legisladores, lo que representó el 37% del total de los Diputados, y el PRD contaba con 12 diputados, es decir el 30% de la representación. El primero incluyó el 86% de sus propuestas y el segundo el 94%.

Por tanto, no hay evidencia de que el voto ponderado sea el mecanismo para la integración de iniciativas en el orden del día, tampoco para la inclusión de propuestas en la Agenda Legislativa.

Se nota que la toma de decisiones sobre lo importante de legislar a lo largo del periodo 2015-2018, no cuenta con un dictamen técnico, ni un fundamento legal, tampoco se basa en la representación de los partidos políticos, pues no existe relación entre la cantidad de diputados de cada partido, con la cantidad de iniciativas enlistadas y aprobadas.

Es entonces que para los fines de esta investigación, durante la LXXIII Legislatura, los acuerdos de la Junta de Coordinación Política trascienden la Ley, lo cual afectó de forma directa el de derecho e los diputados a presentar iniciativa, la funcione legislativa que tiene relación con el proceso legislativo y la función de representación.

Por lo que se refiere a la eficiencia del legislativo, para los fines de esta investigación ésta se basa en el grado en que los acuerdos de la Junta de Coordinación Política, inciden en intención del cumplimiento de la Agenda que se presentó para el periodo 2015-2018, en la LXXIII Legislatura. Se tiene que en este periodo el 92% de las iniciativas presentadas por los diputados de los diferentes partidos, coincidieron con los temas de la Agenda Legislativa, sin embargo sólo un poco más de la mitad logro enlistarse en el orden del día de las sesiones.

Si bien el 92% de las iniciativas presentadas ante la Mesa Directiva por los diputados, promovieron cumplir la Agenda Legislativa, éstas no lograron iniciar el proceso legislativo necesario para que fueran aprobadas.

**QUINTA.** En el Congreso de Michoacán, los acuerdos de la JUCOPO trascienden la ley y no permiten la presentación plena de iniciativas, lo que afecta el derecho de los diputados que de alguna forma lograron llegar gracias al voto de los ciudadanos. En este punto, en el Congreso de Michoacán, desde la perspectiva de este estudio, no se cuenta plenamente con el carácter democrático de los parlamentos, que se distingue por la garantía de las condiciones de igualdad y libertad de sus integrantes, garantía que en parte está tutelada en la naturaleza jurídica de la Junta de Coordinación Política.

Es entonces que la JUCOPO en Michoacán, para la Legislatura LXXIII, pudo ir en contra de su naturaleza. También el perjuicio que generan los acuerdos de la Junta de Coordinación Política no sólo afectan la organización interna, al no acatar decisiones claras y basadas en la Ley, sino que al obstaculizar el derecho a presentar iniciativa, el proceso legislativo, y las funciones del Congreso, se obstruye la participación de los diputados y de sus representados.

Los acuerdos de la JUCOPO afectan la función representativa del Congreso de Michoacán, lo cual frena el trabajo general de este órgano. Como dice Berlín Valenzuela, si bien todas las funciones del parlamento son importantes, la relativa a la representación es la primordial, debido a que de ella emanan por consecuencia las demás. La representación es preliminar y constante en los poderes legislativos, sobre la que encuentran su base las demás

Los acuerdos de la Junta de Coordinación Política, trascienden la ley al no permitir que se ejerza plenamente la función legislativa del Congreso de Michoacán, elemento principal para materializar las decisiones de éste órgano en decretos.

Al término de esta investigación, se hace pertinente replantear si la Junta de Coordinación Política es adecuada para la naturaleza y las funciones del Congreso de Michoacán, lo cual puede ser caso de estudio en futuras investigaciones.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliográficas

- Becerra R. Salazar P. y Woldemberg J. (2005). La mecánica del cambio político en México; elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena.
- Bobbio, N. (1989). Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. (2010). Agendas Legislativas y Parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina.
- Cotarelo, R. G. (1981). Introducción a la Teoría del Estado. Barcelona: Teide.
- Diputados, L. L. (2018). El Congreso de la Unión en la historia. México: Cámara de Diputados.
- Duverger, M. (1957). Los Partidos Políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garduño, A. L. (1977). Breve historia de la Cámara de Diputados. México: Cámara de Diputados.
- Garrido, L. J. (2005). El Partido de la Revolución Institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945). México: Siglo XXI.
- Gómez, J. C. (2012). Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento de los congresos. México: Cámara de Diputados.
- Hernández, E. C. (2016). Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. Análisis y propuesta de reforma. México: Universidad Autónoma de México.
- Hernández, E. C. (2016). El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. México: Universidad Autónoma de México.
- Kelsen, H. (2005). Esencia y valor de la democracia. Forma de Estado y Filosofía. México: Ediciones Coyoacán.
- Kirchheimer, O. (1966). La transformación de los partidos en Europa. Princeton: Universidad de Princeton.
- Licona, S. (2010). Práctica Parlamentaria y proceso legislativo. Jurídicas UNAM.
- Los Sistemas de Partidos en América Latina, Tomo I. (2016). México: Instituto Federal Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Macías, J. J. (2016). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de Evaluación del desempeño en el Congreso de Jalisco.

- Márquez, P. G.-E. (2013). Derecho parlamentario en la actualidad. Quid Iuris, 19.
- Meyer, L. (1993). La Segunda muerte de la Revolución Mexicana. México: Cal y Arena.
- Michels, R. (1959). Partidos Políticos. Nueva York: Publicaciones Dover.
- Nohlen, D. (1999). Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Neumann.
- Ostrogorski, M. (1912). Democracia y Organización Política de los Partidos. Madrid: Trota.
- Panbianco, A. (1982). Modelos de Partido. Madrid: Alianza.
- Pedroza, S. (1983). EL derecho parlamentario mexicano, antecedentes y situación actual. En J. Carpizo, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (págs. 29-617). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reynosa, L. (2015). Grupos parlamentarios. Serie Roja, Escuela Libre de Derecho.
- Katz R. y Mair P. (1992). La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. Londres.
- Rubio, L. (2002). Las élites y la transición política de México. Gaceta Médica de México, 8.
- Sáenz, A. (2010). Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural. Jurídicas de la UNAM.
- Salazar, A. F. (1998). El cambio democrático en México; una visión de Partido. México: Porrúa.
- Sartori, G. (1982). Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (2005). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.
- Tolsi, S. (1996). Derecho Parlamentario. México: Porrúa.
- Valenzuela, F. (1993). Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela, F. (1993). Derecho parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, J. (2007). El cambio político en México. El cambio político en México (p. 56). México: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

Cámara de Diputados (1991). La Ley Orgánica del Congreso General. Quorum Legislativo, 71.

### **Electrónicas**

Bolio, F. (2018, Noviembre 15). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. From <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/25.pdf>

Cervantes, J. C. (2005). Ley Orgánica del Congreso General. (C. d. Diputados, Ed.) Quorum Legislativo, 17-87. Recuperado el 2019, de <file:///C:/Users/aide/Downloads/ley%20organica%20congreso%20general.pdf>

Chiaramonte, J. C. (2018, Noviembre 22). Nuevo Mundo. Obtenido de: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/docannexe/image/51663/img-3.jpg>

Congreso del Estado de Michoacán, Actas de sesión (Julio 2019)  
<http://congresomich.gob.mx/trabajo-legislativo/>

Congreso del Estado de Michoacán, Acuerdos Legislativos (Julio 2019)  
Obtenido de <http://congresomich.gob.mx/trabajo-legislativo/>

Congreso del Estado de Michoacán, Iniciativas Presentadas (Julio 2019)  
<http://congresomich.gob.mx/trabajo-legislativo/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019, abril). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoResultadoBusqueda.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifV2d7UKWuTaPlilwkfV5eoos2V1RbE/0tcAJAifk6jQo+yIBj0Phl88hFLvXjpZo6qWxgVoikNUfsW1NnmSMIP>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (Febrero de 2018). Obtenido de: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfResultados.aspx?q=R1j2ijtLU12dGZdC8X8nTHI6SVG8k0udsow5GUb05ufp1N5myNCtg97CKYZqZ9sf7TQWlZm0xsCpQgB3+oROeliljzjFwYjZwCC6+MaC1zO2vSGNrT4LV59O+hAPMBfryQTdOScBm9HoJb1Re2Pu7yS47DhO30hkYPFSvIJk/k/A+JZqCszm+BzTV8a>

Estatutos del Partido Acción Nacional (2018, Diciembre). Partido Acción Nacional. Obtenido de: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2016/08/ESTATUTOS-GENERALES-XVIII-ASAMBLEA-NACIONAL-EXTRAORDINARIA.pdf>

Estatutos del Partido Acción Nacional. (2019, febrero). Partido Acción Nacional. Obtenido de: <https://www.pan.org.mx/documentos-basicos/estatutos/>

Estatutos del Partido de la Revolución Democrática (2019, febrero). Partido de la Revolución Democrática. Obtenido de:

<http://www.prd.org.mx/documentos/estatutoPRD2018.pdf>

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. (2018, diciembre 11).

Partido Revolucionario Institucional. Obtenido de:

<http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/Estatutos2017.pdf>

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. (2018, diciembre 11). Partido de la Revolución Democrática. Obtenido de:

<http://www.prd.org.mx/documentos/basicos/ESTATUTO.pdf>

Estudio sobre la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (14 de diciembre de 2018). Cámara de Diputados. Obtenido de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

García, C. (1981). Introducción a la Teoría del Estado. Barcelona: Teide.

Obtenido de:

[https://www.iberlibro.com/servlet/BookDetailsPL?bi=30033415326&searchurl=sortby%3D20%26tn%3Dintroduccion%2Ba%2Bla%2Bteoria%2Bdel%2Bestado&cm\\_sp=snippet\\_-srp1\\_-title1](https://www.iberlibro.com/servlet/BookDetailsPL?bi=30033415326&searchurl=sortby%3D20%26tn%3Dintroduccion%2Ba%2Bla%2Bteoria%2Bdel%2Bestado&cm_sp=snippet_-srp1_-title1)

Ley General de Partidos Políticos (Noviembre 2018). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenida de:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEPDQ41ap5zPNnmB5uRJ4GX58v925178DR3kCL6zJ7M4/>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (abril de 2019). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoResultadoBusqueda.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeigjv6hyYT0/vlaBvJCXizf0+e7TBu+NDLCMwodd91nSg2MCRUJnfKQco7Loj8zqZlh5iPi7pT5Pp1z24uj83L7OduxuowR3CzglUtVtSZvOVRYl6RyHTQCutrWdX5M3GOWQ1Ocoq==>

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán (2018). Obtenido de:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfResultados.aspx?q=R1j2ijtLU12dGZdC8X8nTEfc6UGQrE40SkYXaeDE1c9Ve7ikQv+2Z9UkNwNQ+YNON8wR2Yilvf30E2y0h6lleEghHoBaKfjlhVf1Qaw9uv9mAEbs+lzxKivNn42IH6wRA0UI9JgUDqqkWQapWotpvV8ztlQ8FlsrDL8uxlY5gZQ8gH+CiP288MRST>

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (abril 2019) . Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTYz7Sg34wcgrQj/ILQGP5DWdQuOD6JB4rMXDwgfflGA0d>



Mercado, M. R. (abril de 2019). Redalyc. Obtenido de:

<http://www.redalyc.org/html/325/32545857012/>

México, U. A. (febrero de 2018). Biblio Juridicas. Obtenido de:

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/resultados?ti=diccionario+juridico>

Gaceta Parlamentaria del Congreso de Michocán. (Septiembre de 2015).obtenida de: <http://www.congresomich.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). Cien años de la Constitución de 1917. (2019, abril) Obtenido de:

[https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf)

Trejo, E. A. (Abril de 2019). Cámara de Diputados. Obtenido de:

[file:///C:/Users/aide/Downloads/Transformacion-Camara\\_Diputados-docto134%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/aide/Downloads/Transformacion-Camara_Diputados-docto134%20(2).pdf)

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### EJEMPLOS DE INICIATIVAS ENVIADAS A LA MESA DIRECTIVA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DEL CONGRESO DE MICHOACÁN.



**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PRESENTE.-**

[Redacted] Diputado del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, integrante de la LXXIII Legislatura, en ejercicio de mis facultades consagradas en los artículos 36, fracción II y 44, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º, fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, me permito presentar a ésta soberanía Iniciativa con **Proyecto de Decreto mediante el cual se adiciona a la fracción V recorriéndose los subsecuentes del artículo 35 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado Michoacán de Ocampo y sus Municipios**, con la finalidad de que esta Honorable Representación Popular, admita su análisis, discusión y en su caso aprobación, para lo cual me fundo y motivo en la siguiente:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo integral de nuestros Michoacanos es el tema prioritario en esta legislatura. Es nuestra responsabilidad como representantes de la sociedad velar porque los derechos humanos se respeten en toda su

Boh  
15/20

## **ANEXO 2**

### **ACTA DE SESIÓN DE PLENO**

Congreso del Estado



MICHOACÁN DE OCAMPO  
LEGISLATURA

**ACTA NÚMERO 75.**

**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO**

**SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL**

**SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO**

**SEGUNDO PERIODO ORDINARIO**

Sesión Ordinaria celebrada en la ciudad de Morelia, Michoacán de Ocampo, el día 6 seis de junio de 2017 dos mil diecisiete. Presidencia del Diputado Pascual Sigala Pérez. Siendo las 8:25 ocho horas, con veinticinco minutos, el Presidente instruyó a la Segunda Secretaría pasar lista de asistencia, hecho lo cual y

1

### ANEXO 3

#### EJEMPLO DE PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS POR PARTE DE DIPUTADOS QUE COINCIDEN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

| FECHA      | PARTIDO | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FECHA<br>ENLIST |
|------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 01/03/2018 | PAN     | Iniciativa de Decreto por el que expide la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 14/03/2018      |
| 01/06/17   | PAN     | Iniciativa de Decreto por el que expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en el Estado de Michoacán                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 05/07/2017      |
| 29/3/2017  | PAN     | Iniciativa de Decreto por el que reforma diversos artículos de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                 |
| 14/09/2017 | PAN     | Iniciativa de Decreto mediante el cual, se da cumplimiento a las ejecutorias dictadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito en Materias Administrativa y del Trabajo dentro de los autos que integran los diversos recursos de revisión, derivados de los juicios de amparo indirectos radicados en los Juzgados Primero, Segundo, Cuarto, Séptimo y Noveno de Distrito en el Estado en contra de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. | 20/09/2017      |
| 16/5/2017  | PRD     | Crea la Ley de Fomento Minero                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                 |
| S/F//      | PRD     | CONSTITUCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                 |
| 15/2/2017  | PRD     | Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 15/03/2017      |

| FECHA      | PARTIDO   | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                        | FECHA ENLIST |
|------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 15/03/2017 | PRD       | Expide la Ley de la Función Notarial para el Estado de Michoacán de Ocampo,                                                                                                                                                                                                                       | 15/03/2017   |
| 13/3/2017  | PRD Y PRI | CÓDIGO FAMILIAR DEL ESTADO DE MICHOACÁN                                                                                                                                                                                                                                                           | 06/12/2017   |
| 1/12/2017  | PT        | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 165 y se adicionan el Capítulo I Bis y el artículo 165 bis, todos del Código Penal para el Estado de Michoacán.                                                                                                              | 06/12/2017   |
| 15/11/2017 | PT        | iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                       | 15/11/2017   |
| 13/10/2017 | PT        | Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Maternidad Subrogada del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                          | 18/10/2017   |
| 31/5/2017  | PT        | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 302 Código Penal para el Estado de Michoacán.                                                                                                                                                                                | 14/07/2017   |
| 8/5/2017   | PT, PRD   | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Esatado de Michoacán de Ocampo, así como se reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica Municipal | 11/05/2017   |
| 5/5/2017   | PT        | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                               |              |
| 10/3/2017  | PT        | Iniciativa de Decreto por la que se expide la Ley de Parto Humanizado del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                           |              |

| FECHA      | PARTIDO               | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FECHA ENLIST |
|------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 14/9/2017  | PRI, PRD, PAN, PT, MC | Iniciativa de Decreto mediante el cual, se da cumplimiento a las ejecutorias dictadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito en Materias Administrativa y del Trabajo dentro de los autos que integran los diversos recursos de revisión, derivados de los juicios de amparo indirectos radicados en los Juzgados Primero, Segundo, Cuarto, Séptimo y Noveno de Distrito en el Estado en contra de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. | 20/09/2017   |
| 27/10/2017 | MC                    | reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán, para la modernización y dignificación de este sector                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 08/11/2017   |
| 10/11/2017 | MC                    | reforma el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 72 y se adiciona el párrafo segundo incisos a) y b) del artículo 75 del Código Penal para el Estado de Michoacán                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 15/11/2017   |
| 10/11/2017 | MC                    | reforma la fracción V y VI del artículo 58 y se adicionan la fracción VII y los artículos 123 BIS, 123 TER, 123 QUATER, 123 QUINQUIES a la Ley Del Sistema Estatal De Seguridad Pública De Michoacán De Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                     | 15/11/2017   |
| 8/8/2017   | MC                    | Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 20/09/2017   |
| 1/6/2017   | MC                    | Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 40 y 10 Bis, 35 y 40 de la Ley de Protección Civil del Estado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 14/07/2017   |
| 2/5/2017   | MC                    | Iniciativa de decreto relativa a la revocación de mandato, reforma los artículos 77 al 85 de la Ley de Mecanismos de participación ciudadana                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |              |
| 17/11/2015 | MC                    | INICIATIVA DE LEY que expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |              |

| FECHA      | PARTIDO | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FECHA ENLIST |
|------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 23/3/2017  | MC      | INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO; Y DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES Y REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ DANIEL MONCADA SÁNCHEZ                           |              |
| 15/3/2017  | MC      | Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma EL ARTÍCULO 60 de la Constitución Política del Estado, y el artículo 281 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.                                                                                                                     |              |
| 30/10/2017 | MORENA  | Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforman los artículos 1° y 3° y se adicionan el artículo 46 Bis, el Capítulo XIV “De la Protección a la Economía de los Adultos Mayores” y los artículos 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 todos de la Ley de Protección Integral a las Personas Adultas Mayores del Estado de Michoacán de Ocampo. | 08/11/2017   |
| 20/10/2017 | MORENA  | Iniciativa de Ley para la Protección de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                           | 15/11/2017   |
| 31/5/2017  | MORENA  | Iniciativa de Decreto mediante el que se reforma el artículo 53, 73, y se adiciona el 53 bis, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                      | 21/06/2017   |
| 28/4/2017  | MORENA  | Iniciativa de Decreto mediante el que se reforman las fracciones I y II del artículo 9, y los artículos 10 y 38, todos de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                             | 03/05/2017   |

| FECHA      | PARTIDO               | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FECHA ENLIST |
|------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 17/3/2017  | MORENA                | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que reforman los artículos 89, 106, 217, 235, 250, 253, 274, 84, 99, 109, 110, 111 de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado                                                                                                                                                                                                                                                                                          |              |
| 14/9/2017  | PRI, PRD, PAN, PT, MC | Iniciativa de Decreto mediante el cual, se da cumplimiento a las ejecutorias dictadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito en Materias Administrativa y del Trabajo dentro de los autos que integran los diversos recursos de revisión, derivados de los juicios de amparo indirectos radicados en los Juzgados Primero, Segundo, Cuarto, Séptimo y Noveno de Distrito en el Estado en contra de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. | 20/09/2017   |
| 11/5/2018  | PRI                   | INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 304 DEL CÓDIGO PENAL; Y 162 DE LA LEY DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, AMBOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 16/05/2018   |
| 18/5/2018  | PRI                   | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 24/05/2018   |
| 02/05/2018 | PRI                   | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 7, 17, 28, 33, 35, 38 y 40 de la Ley por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 02.05.2018   |
| 15/12/2017 | PRI                   | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley por la que se crea el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 22/12/2017   |



| FECHA      | PARTIDO | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                           | FECHA ENLIST |
|------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 17/11/2017 | PRI     | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                          |              |
| 17/11/2017 | PRI     | se reforma el artículo 27 del Código Penal para el Estado de Michoacán                                                                                                                                               |              |
| 10/11/2017 | PRI     | Iniciativa de Decreto por el que se propone reformar y adicionar diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública y del Código de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo | 15/11/2017   |
| 5/10/2017  | PRI     | Iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos del Código Familiar; y de la Ley Orgánica del Registro Civil, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo                                      | 24/05/2018   |
| 6/10/2017  | PRI     | Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacán de Ocampo                        | 24/05/2018   |
| 14/8/2017  | PRI     | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo                             | 27/09/2017   |
| 20/06/2017 | PRI     | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 164, 165 y 170 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                       | 21/06/2017   |
| //         | PRI     | Iniciativa de Decreto para reformar los artículos 120 y 174 del Código Penal para el Estado de Michoacán                                                                                                             |              |

| FECHA      | PARTIDO     | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | FECHA ENLIST |
|------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| //         | PRI Y PVEM  | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Estatal para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista                                                                                                                                                            |              |
| 10/2/2017  | PRI         | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que expide la Ley para la Compatibilidad en el Servicio Público del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                      |              |
| 6/3/2017   | PRI         | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo de justicia laboral.                                                                                                                 |              |
| 24/4/2017  | PRI/PAN/PRD | Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforman los artículos 18, 19, 21 y 189 del Código Electoral del Estado de Michoacán, los artículos 13 y 50 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y los artículos 2 y 2019 de la Ley de Orgánica y Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. |              |
| 18/5/2018  | PVEM        | Iniciativa con proyecto de Decreto la cual adiciona el Art. 16 BIS, de Ley de Salud del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                           | 06/06/2018   |
| 13/6/2018  | PVEM        | Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el segundo párrafo al artículo 191 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                         | 20/06/2018   |
| 9/3/2018   | PVEM        | Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 212 bis del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                          | 14/03/2018   |
| 24/11/2017 | PVEM        | Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma el artículo 75 del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                 |              |
| 10/11/2017 | PVEM        | Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma los artículos 40, 42, 158, 160, 161 y 166 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                           | 15/11/2017   |

| FECHA     | PARTIDO | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | FECHA ENLIST |
|-----------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 7/7/2017  | PVEM    | Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 53, 54, la sección I, primero y segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                                                                                                | 04/10/2017   |
| 30/6/2017 | PVEM    | Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Salud del Estado de Michoacán, adicionando las fracciones XII y XXX al artículo 2°, se adiciona la fracción VIII del apartado A) del artículo 21; se adiciona la fracción II, recorriendo en su orden las fracciones del artículo 23; se adiciona al Título Segundo, el Capítulo VI denominado Donación y Trasplante de órganos; así como se adiciona el artículo 34 BIS del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán. | 05/07/2017   |
| 23/6/2017 | PVEM    | Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma el segundo párrafo de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 28/06/2017   |
| 9/6/2017  | PVEM    | Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Michoacán, y la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.                                                                                                                                                                                                                                                                                | 21/06/2017   |
| 2/6/2017  | PVEM    | Iniciativa de Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 14/07/2017   |
| 6/2/2017  | PVEM    | Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 17/05/2017   |
| 3/3/2017  | PVEM    | Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el renglón seis de la Constitución Política del Estado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |              |
| 13/3/2017 | PVEM    | Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |              |

| FECHA    | PARTIDO       | INICIATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FECHA ENLIST |
|----------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 10/11/17 | PT            | Proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones XI y XII del artículo 47; y las fracciones IV y VIII del artículo 100 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                   | 15/11/17     |
| 13/10/17 | PT            | Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VII del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                 | 25/10/17     |
| 19/05/17 | PT            | Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                | 24/05/17     |
| 23/03/18 | PRD, PRI, PAN | Iniciativa con carácter de dictamen que crea la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                |              |
| 09/03/18 | PRI           | Iniciativa de Decreto por el que se emite la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán                                                                                                                                                                                                | 14/03/18     |
| 01/11/17 | PRI           | Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 316 y 334 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán.                                                                                                                                                                                   | 08/11/17     |
| 10/11/17 | PRI           | INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 318 Y 422 DEL CODIGO FAMILIAR PARA ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO                                                                                                                                                                                                 | 15/11/17     |
| 20/10/17 | PRI           | Iniciativa que reforma los artículos 44, 60, 129 y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y los artículos 16 y 18 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán                                                                                                            |              |
| 13/10/17 | PRI           | Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 143 y 283 y se derogan los artículos 168 Bis y 284 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                    | 18/10/17     |
| 24/07/17 | PRI           | Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo así como se reforman los Artículos 144, 157, 163 y 209 y se adiciona el artículo 163 Bis, todos dentro del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo | 27/09/17     |
| 16/06/17 | PRI           | Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16 y 25 de la Ley del Registro Civil del Estado                                                                                                                                                                                                           | 21/06/17     |
| 01/06/17 | PRI           | Iniciativa de decreto que reforma el artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los artículos 1 y 154 del Código de Justicia Administrativa                                                                                                                                                       | 14/07/17     |
| 05/05/17 | PRI           | Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 20 de la Ley del Registro Civil del Estado                                                                                                                                                                                                                       | 11/05/17     |

|          |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |          |
|----------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 31/03/17 | PRI        | Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Ley del Registro Civil del Estado                                                                                                                                                                                                                                                               | 05/04/17 |
| 25/10/17 | PRI        | Iniciativa de Decreto por el que se reforman los Artículos 3°, 44, 123 y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                      | 27/10/17 |
| 17/01/17 | PRI        | Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 6° y se adiciona el artículo 3° Bis de la Ley de Salud del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                         |          |
| 10/03/17 | PRI        | Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal                                                                                                                                                                                                                                                                      |          |
| 16/03/17 | PRI        | Iniciativa de Decreto por el que se reforma los artículos 48,49,50,51, 55 y 56 de la Constitución Política del Estado                                                                                                                                                                                                                                            |          |
| 17/05/17 | PAN        | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1° primer párrafo, 14 primer párrafo, 17, 44 fracción XXIII bis, 60 fracción XVI y 129 párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y octavo y se adiciona un tercer y cuarto párrafo al artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, |          |
|          | PRI        | Iniciativa de Decreto para reformar los artículos 120 y 174 del para el Estado de Michoacán                                                                                                                                                                                                                                                                      |          |
|          | PRI Y PVEM | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Estatal para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista                                                                                                                                                                                                            |          |
| 09/05/18 | PVEM       | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto mediante el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera la Administración Pública Estatal De Michoacán                                                                                                                                                                                                 | 09/05/18 |
| 07/03/18 | PVEM       | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 56 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en materia de ampliación de turno a comisiones legislativas                                                                                                                              | 14/03/18 |
| 15/12/17 | PVEM       | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, en materia de participación ciudadana,                                                                                                                                                              | 22/12/17 |
| 15/12/17 | PVEM       | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto mediante el cual se ABROGA la Ley Reglamentaria de Tierras Ociosas del Estado de Michoacán                                                                                                                                                                                                                           | 22/12/17 |
| 17/11/17 | PVEM       | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto que reforma el Artículo 258 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, en materia de pensión Compensatoria                                                                                                                                                                                           |          |
| 06/10/17 | PVEM       | Iniciativa que contiene proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Protección Civil y del Código de Desarrollo Urbano, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, en materia de reducción del riesgo de desastres,                                                                                                                        | 08/11/17 |
| 26/05/17 | PVEM       | Iniciativa de decreto por el que se reforman distintas disposiciones a la Ley de Jóvenes de Michoacán                                                                                                                                                                                                                                                            | 14/07/17 |
| 12/05/17 | PVEM       | Iniciativa de decreto por el que se reforman distintas disposiciones a la Ley de Cambio Climático, en materia de incendios forestales                                                                                                                                                                                                                            | 17/05/17 |

|          |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |          |
|----------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 21/03/17 | PVEM | Iniciativa por la cual se crea la Ley de Protección, Aprovechamiento y Manejo Integral de los Animales del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                       |          |
| 12/10/17 | PRD  | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el tercer párrafo al artículo 30 de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                                                        | 18/10/17 |
| 06/01/17 | PRD  | Iniciativa con carácter de Decreto para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley del Notariado del Estado de Michoacán de Ocampo y reformar el artículo 6 Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa del Estado de Michoacán.                                                                                                                                                         | 07/10/17 |
| 28/09/17 | PRD  | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se agrega un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley del Notariado                                                                                                                                                                                                                                                                              | 04/10/17 |
| 10/10/17 |      | Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 146 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo,                                                                                                                                                                                                                                                               | 18/10/17 |
| 16/11/17 | PRD  | Iniciativa de proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo 13 párrafo 12° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                              |          |
| 26/10/17 | PRD  | Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Michoacán.                                                                                                                                                                                                                                                                 |          |
| 27/10/17 | PRD  | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 67 en su fracción XXII de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                       | 08/11/17 |
| 19/10/17 | PRD  | Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo y la ley de comunicaciones y transportes de el Estado de Michoacán en su artículo 49                                                                                                                                | 25/10/17 |
| 12/10/17 | PRD  | Iniciativa de proyecto de decreto por el cual en el estado de michoacan de Ocampo se decreta día inhábil el dos de febrero de cada año con motivo de la celebración del año nuevo purépecha.                                                                                                                                                                                                   |          |
| 13/05/17 | PRD  | a Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas Purépechas del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                    |          |
| 04/07/18 | PRD  | iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 178 y 180 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, así como el artículo 26 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                     |          |
| 26/10/17 | PRD  | la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 206 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán; adiciona la fracción X al artículo 165 y reforma la fracción II del artículo 166 ambas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán; adiciona el artículo 156 bis al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. |          |
| 28/06/17 | PRD  | Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 58, 59, 61 fracción III, 64 fracción IX, 65, 128 fracción VII, 243 y 263 de la Ley Orgánica y de procedimientos del congreso del Estado de Michoacán                                                                                                                                                                              |          |

|          |     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |          |
|----------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 01/06/17 | PRD | Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 15, 43, 58, 65, 66 y 71 de la Ley de Transito y Vialidad del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                |          |
| 28/04/17 | PRD | Iniciativa con proyecto de Decreto que remorma el nomvre del Capitulo Octavo y adiciona el artrículo 249 bis delCodigo de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.                                                                                                                                                                                                                   |          |
| 05/03/18 | PAN | Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                             |          |
| 21/11/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                           |          |
| 26/09/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que Reforma el artículo 9° de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, el artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y el artículo 36 fracción XIV párrafos primero y tercero de la Ley del Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán de Ocampo, |          |
| 26/09/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que Adiciona el artículo 302 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                          | 04/10/17 |
| 17/08/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en materia de elección de ayuntamientos                                                                           | 20/09/17 |
| 26/09/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que Reforma el artículo 9° de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, el artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y el artículo 36 fracción XIV párrafos primero y tercero de la Ley del Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán de Ocampo  |          |
| 26/09/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que Adiciona el artículo 302 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                          |          |
| 19/05/17 | PAN | Iniciativa de Decreto que expide la Ley de Auditoria Social del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |          |
| 18/04/17 | PAN | Iniciativa de Decreto por el que reforma el artículo 65, párrafo tercero de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo                                                                                                                                                                                                                                         | 03/05/17 |

