



Especialidad

Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa

Módulo 1

Bases del Constitucionalismo y Sistema
Parlamentario Mexicano

Unidad 5

El Poder Legislativo como Institución



Presentación y bienvenida

Sean bienvenidas y bienvenidos a la quinta y última unidad del primer módulo *Bases del Constitucionalismo y Sistema Parlamentario Mexicano* donde analizaremos *El Poder legislativo como institución*, mediante el estudio de 5 temas: 1) El poder de legislar; 2) Órganos y Funcionamiento de las Cámaras y los Congresos Estatales; 3) Prerrogativas de las Cámaras de Senadores y de Diputados Federales y Locales; 4) Actividades prohibidas a los legisladores; 5) Residencia y traslado de las cámaras legislativas.

El objetivo general de esta unidad es el de reconocer, diferenciar y comprender la importancia y funciones de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los 32 Congresos Estatales. Además, reconoceremos la importancia de la facultad legislativa de los Parlamentos, así como su composición; aunado a lo anterior, reconoceremos las facultades y prohibiciones del trabajo legislativo.

Analizaremos la facultad de crear, modificar, abrogar o derogar leyes de los Congresos a nivel federal y local, que para lograr esta prerrogativa, es necesario contar con órganos de apoyo parlamentario de índole administrativo y legislativo. En este sentido, será de gran importancia identificar las prerrogativas y prohibiciones de los legisladores y legisladoras

Con esta unidad culminamos el primer módulo donde analizamos a manera general el fundamento del Constitucionalismo mexicano, a través de la configuración del federalismo; de la misma manera, establecimos las bases del sistema parlamentario en México. El contenido de esta unidad abonará en un aprendizaje para comprender los siguientes módulos de esta especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

En el próximo módulo *Mandato Constitucional Parlamentario* analizarás la consolidación del sistema parlamentario, para adentrarte a las prácticas parlamentarias. ¡Muchas gracias por tu asistencia!



Índice

Objetivo general	7
Objetivos particulares.....	7
Unidad 5: El Poder Legislativo como Institución.....	8
Tema 1. El Poder de legislar	8
a) Facultades atribuidas a la Federación.....	8
b) Facultades atribuidas a las entidades federativas.....	8
c) Facultades prohibidas a la Federación.....	9
d) Facultades prohibidas a las entidades federativas.	9
e) Facultades coincidentes.	9
f) Facultades coexistentes.....	10
g) Facultades de auxilio.....	10
h) Facultades que emanan de la jurisprudencia.....	10
i) La facultad de legislar.....	11
Tema 2. Órganos y funcionamiento de las Cámaras y los Congresos Estatales	12
a) Pleno.....	12



b) Mesa directiva.....	12
c) Presidencia de la Cámara.....	13
d) Junta de Coordinación Política.....	13
e) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	13
f) Comisiones parlamentarias.....	14
g) Comisiones ordinarias.....	14
h) Comisiones especiales.....	14
i) Comisiones Bicamarales.....	14
j) Grupos parlamentarios.....	15
Tema 3. Prerrogativas de las Cámaras de Senadores y de Diputados Federales y Locales.....	15
a) Facultades expresas.....	17
b) Facultades implícitas.....	19
a) El Senado de la República.....	20
b) La Cámara de Diputados.....	22
c) Los Congresos Locales.....	24



Tema 4. Actividades prohibidas a los legisladores.....	31
Tema 5. Residencia y traslado de las Cámaras legislativas.....	32
Recursos pedagógicos.....	33
Bibliografía	35
Conclusiones	37
Glosario	38



Objetivo general

- Que las y los estudiantes reconozcan, diferencien y comprendan la importancia y labor del poder legislativo como una institución de un Estado democrático y federal.

Objetivos particulares

- Que las y los estudiantes reconozcan la importancia de la facultad legislativa de los Congresos como representantes del poder Legislativo.
- Que el estudiantado diferencie los órganos que organizan, dan seguimiento y acompañan el trabajo en las Cámaras.
- Que las y los alumnos analicen las prerrogativas del Congreso General y de los 32 Congresos estatales.
- Que las y los alumnos reconozcan las facultades y prohibiciones de las y los legisladores.
- Que el alumnado comprenda la residencia de las Cámaras, así como la excepción de su traslado.



Unidad 5: El Poder Legislativo como Institución

Tema 1. El Poder de legislar

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas. En este sentido, el poder legislativo se trata de un órgano multifuncional que sigue el principio norteamericano sobre todo lo que no está expresamente atribuido a la federación, es competencia de las entidades federativas. La Constitución enumera lo que los poderes de la Unión, pueden hacer, y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 constitucional enuncia el postulado anterior y difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar *expresamente* señaladas. La palabra *expresamente* no aparece en el artículo norteamericano. Expuesta lo anterior, parece que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Lo contrario, es espinoso y difícil manejo.

La Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que pueden enunciarse de la forma siguiente:

a) Facultades atribuidas a la Federación. Lo que ésta puede realizar, se encuentra enunciado de dos diversas maneras: a) de forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73 de la Constitución, y b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas en los artículos 117 y 118 de la Constitución.

b) Facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124, todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros. in embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas:



- a) **Expresa:** señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo, el artículo 27, fr. XVII, inciso g, de la Constitución, establece que: “las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”, y
- b) **Tácita:** aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo, legislar su Constitución (art. 41 CPEUM).

c) Facultades prohibidas a la Federación. Puede pensarse que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el solo hecho de no otorgársela se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 130 de la Constitución dice: “el Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión”.

d) Facultades prohibidas a las entidades federativas. Se manifiestan como prohibiciones y pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas. Las primeras son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas, mientras que las segundas se tratan de los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del Congreso federal sí los pueden realizar. En este sentido, el artículo 117 constitucional establece las prohibiciones absolutas: “los Estados no pueden en ningún caso...”. Por otro lado, el artículo establece las prohibiciones relativas: “[los estados] tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...”.

e) Facultades coincidentes. Se refiere a aquéllas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas de dos formas: una amplia y una restringida. Así, esta facultad se señala de forma *amplia* cuando no se faculta a la Federación o a los Estados a expedir bases o un criterio de división; por ejemplo, el penúltimo párrafo del artículo 18 de la CPEUM indica que “la Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.



Por otro lado, la facultad se otorga de forma *restringida* cuando se confiere tanto a la Federación como a los Estados, pero se concede a uno la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo el artículo 3o. que dice: “la educación que imparte el Estado -Federación, estados, municipios-tendrá a...”; pero en la fracción VIII se establece que “el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios...”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV Constitucional.

f) Facultades coexistentes. Son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra, a las entidades federativas; por ejemplo, el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso federal la facultad para legislar sobre salubridad general y, según la fracción XVII, respecto a las vías generales de comunicación; es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

g) Facultades de auxilio. Se expresan cuando una autoridad auxilia a otra por disposición constitucional; por ejemplo, el párrafo introductorio de la redacción anterior del artículo 130 decía: “corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”. Este mismo establecía que, para nuevos templos religiosos, era indispensable el permiso de la Secretaría de Gobernación, pero debía oírse previamente al gobernador del Estado quien actuaba como auxiliar.

h) Facultades que emanan de la jurisprudencia. Los aparatos jurídicos pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo, respecto a las facultades tributarias: si aplicamos el artículo 124, diremos que la Federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos la Constitución expresamente autoriza; sin embargo, la jurisprudencia de la SCJN acepta que el campo restante, desde el punto

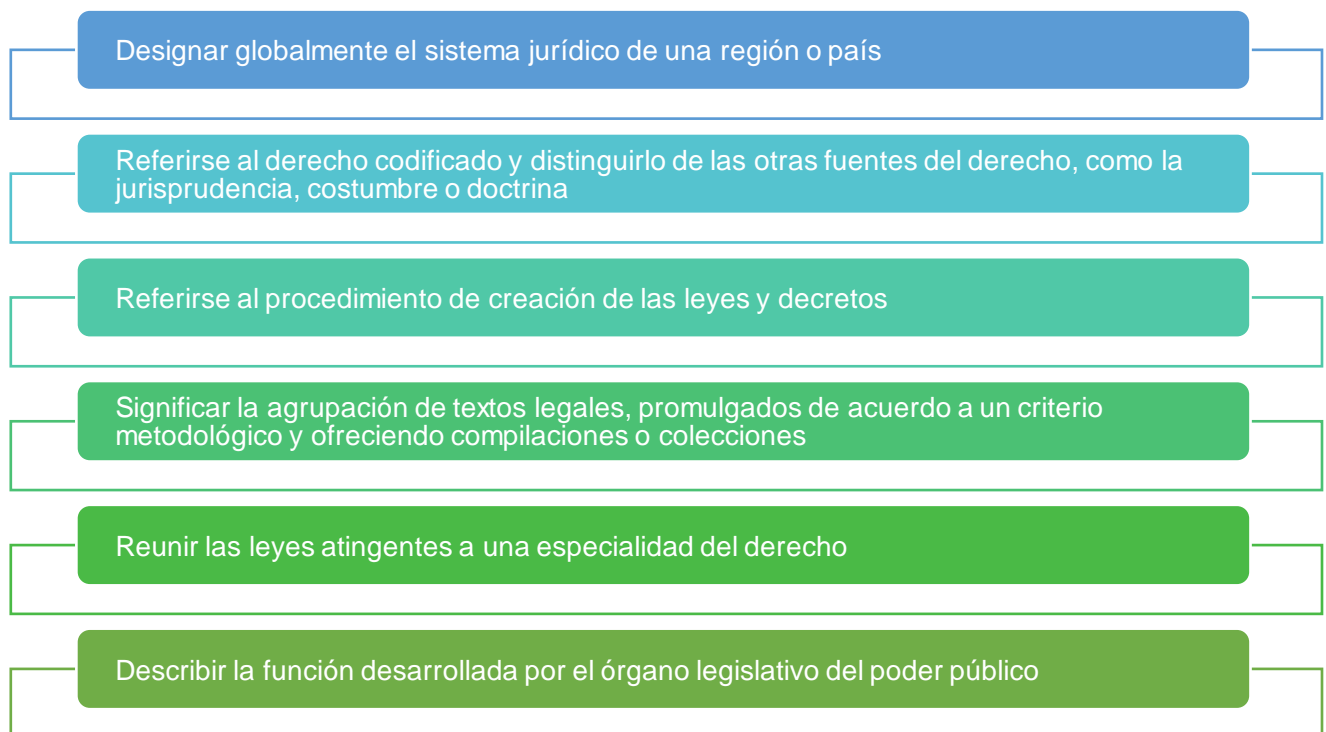


de vista tributario, es coincidente; o sea, que tanto la Federación como las entidades federativas son competentes para establecer las contribuciones restantes.

i) La facultad de legislar

La facultad por la que generalmente se conoce al Poder legislativo es la creación y reforma de ordenamientos jurídicos positivos; en este sentido, se denomina legislación al conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados. Sin embargo, existen otros significados que igualmente se adscriben dicho término, entre los que destacan (ver esquema 1):

Esquema 1. Diversos significados de “legislar”



Fuente: Elaboración propia.

La actividad legislativa se concreta en la elaboración de normas jurídicas. La doctrina ha reconocido dos aspectos inherentes a la legislación. Un aspecto formal se refiere a la exigencia de formular clara, inequívoca y exhaustivamente los preceptos contenidos en las leyes. Otro aspecto, el material, consiste en la ordenación de las instituciones que tienden a solucionar y satisfacer



congruentemente los conflictos. Estos aspectos integran la coherencia estructural de la legislación que, en sus aspectos fundamentales, coinciden con los elementos de la codificación según la concepción racionalista del *jusnaturalismo*.

La legislación es una concepción estática frente a la realidad social; mientras que la naturaleza de la función legislativa es dinámica en tanto que implica una apreciación de los valores e intereses aplicables en las relaciones sociales. El legislador cumple una tarea política plena, al decidir en un territorio y tiempo dados sobre los valores e intereses dignos de ser plasmados en las leyes.

La legislación como fuente formal del derecho posee las siguientes características:

- a) Se trata de un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales;
- b) Dicho procedimiento debe observar determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta;
- c) Existe cierta jerarquización entre las leyes que la integran, y
- d) Es producto de las políticas escogidas por los poderes del Estado.

Tema 2. Órganos y funcionamiento de las Cámaras y los Congresos Estatales

a) Pleno. Se trata de la expresión más representativa del Poder legislativo. Es el lugar en el que se reúnen los legisladores para deliberar sobre los asuntos de la agenda parlamentaria. En la Cámara de Diputados, el pleno se compone por los 500 diputados electos por ambos principios; en el caso del Senado, está compuesto por 128 curules. Para que pueda actuar requiere de, por lo menos, la mitad de sus miembros. Su función es la de reunir a los miembros de cada Cámara para que tomen decisiones de manera conjunta relativas al trabajo parlamentario.

b) Mesa directiva. Su función es la de conducir las sesiones plenarias de la Cámara. Se integra, en lo general por un presidente, y dependiendo del número de legisladores por uno o varios vicepresidentes y uno o varios secretarios. En el caso del Senado de la República y la Cámara de Diputados Federal, estas se integran



por un presidente, por tres vicepresidentes y por tres secretarios. Tienen una duración en el encargo de un año con posibilidad a reelegirse.

El presidente de este órgano funge como el representante jurídico de su recinto legislativo y entre sus facultades destacan las de aperturar, dirigir, y suspender los trabajos en el Pleno. Además, es quien conducirá los debates en el proceso legislativo, los vicepresidentes y secretarios le auxilian.

c) Presidencia de la Cámara. La persona que preside la Mesa Directiva, es a su vez, el titular de la Presidencia de la Cámara que represente y su función, además de las ya establecidas por la Mesa Directiva, es la de lograr la unidad entre las diversas ideas vertidas en el seno del Congreso, conducir las relaciones de tipo institucional y lograr consensos entre los legisladores y los grupos parlamentarios.

d) Junta de Coordinación Política. Se refiere al órgano colegiado y de plural representación que impulsa arreglos y convergencias políticas que servirán para tejer alianzas y acuerdos entre los distintos legisladores y sus grupos parlamentarios respecto de los temas que se discutirán en sesión plenaria. Se compone por los coordinadores de cada grupo parlamentario, y su presidencia será ocupada por el coordinador cuyo grupo alcance por sí mismo la mayoría absoluta.

En caso de que, no se pudiera nombrar al presidente por ese principio, cada coordinador, en orden descendente del número de legisladores de su grupo, presidirá por un año. Entre sus facultades encontramos que funge como un órgano para agilizar el trabajo legislativo a través de la construcción de acuerdos, la presentación de diversos asuntos, que considere relevantes, mediante la Mesa Directiva, elaborar la agenda de cada periodo, de dictar presupuestos, aprobar el informe de ejecución y asignar los recursos humanos, materiales y financieros.

e) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Se integra por la presidencia de la Cámara que, además, fungirá también como presidente de este órgano, así como por los miembros de la Junta de Coordinación Política. Su función principal es la de planear el trabajo legislativo a través de la



elaboración de la Agenda legislativa, el calendario y el impulso del trabajo en las distintas Comisiones

f) Comisiones parlamentarias. Se refiere a los órganos donde se toman las decisiones sobre los proyectos de reforma o de ley, así como el trayecto que dicho proyecto seguirá a fin de llevarla al pleno para su discusión y posterior votación. Estos órganos se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno a fin de que, con sus trabajos se cumplan de las atribuciones del Senado. Entre sus funciones principales destaca la de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.

g) Comisiones ordinarias. Se tratan de las comisiones permanentes, que nombra la Cámara al inicio de la Legislatura y su función principal es la de elaborar dictámenes, informes u opiniones respecto de una propuesta recibida por la mesa directiva y presentada al pleno, a fin de decidir el sentido que esta va a tomar en el proceso legislativo; es decir, toman las decisiones sobre el proyecto de ley antes de presentarlo al Pleno para su discusión.

Mucho tiene que ver el tema de la propuesta, pues del que trate, será la comisión a la que se turnará para su análisis y dictamen. Por otro lado, su integración responde a los principios de proporcionalidad y pluralidad; el primero porque depende del número total de legisladores de cada fracción parlamentaria, mientras que el segundo considera la necesidad de representar la pluralidad de la Cámara, incluyendo a los grupos parlamentarios.

h) Comisiones especiales. Tienen un carácter temporal y su creación depende de un tema particular, relevante, y generalmente coyuntural. Se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política donde se precisa su naturaleza, objeto y plazo de cumplimiento, número y nombre de sus integrantes, así como un calendario de trabajo; sin embargo, en ningún caso dictaminarán. Al término de su objeto, se disolverán.

i) Comisiones Bicamerales. Como el Congreso General Mexicano está formado por dos Cámaras, existe la posibilidad que del trabajo parlamentario, derive la



creación de comisiones bicamerales, permanentes o temporales con representantes de ambas cámaras, a fin de desahogar labores que interesen, en conjunto, a ambas Cámaras.

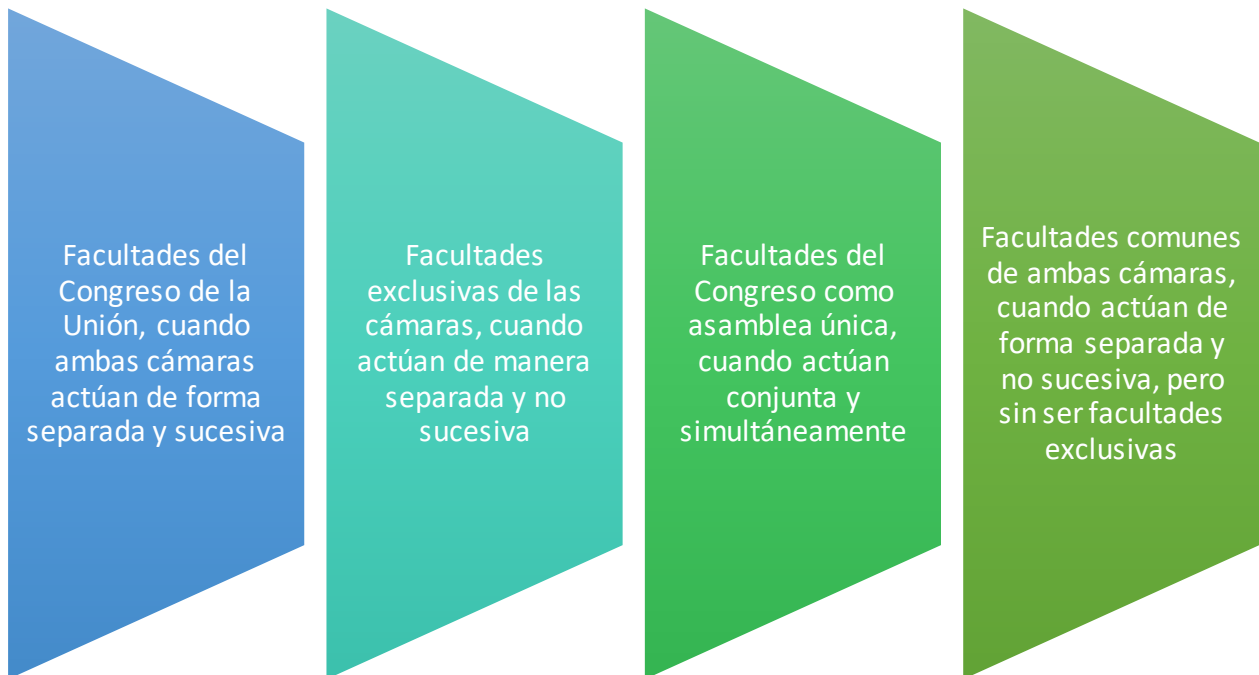
j) Grupos parlamentarios. Se refiere a las unidades de organización política que los legisladores de un mismo partido para realizar tareas específicas, coadyuvar los trabajos dentro del proceso legislativo, y lograr acuerdos para las deliberaciones plenarias. Se integra por lo menos de 5 legisladores de un mismo partido y sólo puede existir un grupo parlamentario por partido.

Tema 3. Prerrogativas de las Cámaras de Senadores y de Diputados Federales y Locales

Como sabemos, el órgano legislativo federal mexicano, llamado Congreso general, está organizado de forma bicameral; es decir, se compone de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Las cámaras actúan con una mecánica distinta, lo que da lugar a clasificar sus facultades desde esta perspectiva de la siguiente forma (ver esquema 2):



Esquema 2. Clasificación de las facultades del Poder Legislativo en México



Fuente: Elaboración propia con base en Tena Ramírez.

La actual distribución de las facultades exclusivas de cada cámara y del Congreso general tiene sus orígenes en 1874, cuando el Senado regresó a la organización constitucional de México; así al momento de reimplantar el bicameralismo fue necesario establecer las facultades que conservaría el Congreso y establecer las exclusivas de la Cámara de Diputados, y las del Senado.

La organización bicameral de 1874 respondía principalmente al modelo norteamericano, por lo que se vio al Senado como una cámara federal. Bajo este orden de ideas, los juristas del siglo pasado entendieron que (Rodríguez)

“la Cámara de Diputados es la representación del pueblo; la de Senadores es la representación de los Estados. Las leyes, en términos generales, afectan los intereses del pueblo y de los Estados, y es lógico por lo mismo que en su formación tomen parte ambas Cámaras. Pero en aquellas que sólo afectan los intereses del pueblo no hay razón ni fundamento para que tome parte la cámara federal, así como en las que sólo afectan los intereses de los Estados tampoco hay fundamento ni razón para que tomen parte los representantes del pueblo”



Un segundo criterio de orientación, basado en una mayor ponderación de la Cámara de Senadores sirvió también para distribuir las competencias. En 1874 el Congreso general decidió conservar las más numerosas e importantes facultades (todas las de naturaleza legislativa). Así, las facultades exclusivas de las cámaras, distribuidas bajo los criterios de la distinta representación de cada una y de la ponderación del Senado, fueron y son materialmente administrativas y, en menor número, jurisdiccionales, pero nunca legislativas.

Bajo el criterio de que la Cámara de Diputados es la cámara popular, se le dieron las atribuciones que afectarían inmediata y directamente a las personas, considerándose, por ejemplo, las relativas al control de fondos públicos. Por lo contrario, como el Senado fue concebido como la cámara federal, se le encomendaron funciones como las de la declaración de desaparición de poderes en los Estados y solucionar sus controversias políticas.

En razón de la ponderación de la Cámara de Senadores, sus competencias se distribuyeron sobre asuntos más graves o delicados, por ejemplo, le corresponde fungir como jurado de sentencia en el juicio de responsabilidad política, mientras que a la Cámara de Diputados le corresponde hacerlo como jurado de acusación.

Sin embargo, hay facultades que parecen no haber sido distribuidas con base en los criterios enunciados, como la de autorizar, por el Senado, la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país o en la designación de los empleados superiores de Hacienda que, respecto a estos criterios y por tratarse de cuestiones de sangre y dinero, debieran corresponder a la Cámara de Diputados (Tena).

a) Facultades expresas

En el derecho público mexicano, la expresión “facultades expresas” puede tener por lo menos tres significados distintos, de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice: I) en oposición a facultades implícitas; II) como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, y III) como elemento de la garantía de la autoridad competente.



I. En oposición a facultades implícitas. El artículo 73 de la Constitución establece cuáles son las facultades del Poder Legislativo federal o Congreso general. Este artículo está integrado por treinta fracciones: en las primeras veintinueve *expresamente* se establecen facultades del órgano legislativo federal y, la fracción XXX enuncia la facultad legislativa característica de este órgano al mencionar que el Congreso tendrá facultad para:

“para expedir todas la leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

En este sentido, al contenido de esta fracción la doctrina le ha llamado “facultades implícitas”. Las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede darse a sí mismo o a cualquiera otro de los poderes federales, a fin de hacer efectivas las *facultades expresas*; es decir, aquellas que se establecen en las primeras veintinueve frs. del artículo 73 y en otros dispositivos constitucionales, en favor del propio Congreso o de los poderes Ejecutivo y Judicial.

III. Como forma de atribución de competencia de la Federación. Hay que tener presente que México es un Estado federal. La regla general para distribuir la competencia entre la Federación y las entidades federativas se establece en el artículo 124 de la Constitución, que prevé que todo aquello que no esté *expresamente* reservado por la Constitución a los funcionarios federales se entiende reservado a los estados.

De este modo, los órganos federales actúan en uso de *facultades expresas*, lo que significa que tienen la competencia derivada, mientras que las entidades federativas conservan la original.

III. Como elemento de la garantía de la autoridad competente. Al respecto hay que decir que el artículo 16 Constitucional establece como garantía individual que ninguna persona puede ser molestada en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, únicamente con un mandamiento alguna autoridad competente. De este modo, los actos de molestia deben estar previstos en el orden jurídico como *facultad expresa*, y sin dicha facultad no pueden actuar. Esto viene a delimitar el



campo de acción de los gobernantes y la esfera de los derechos de los gobernados, dentro del concepto de Estado de derecho.

b) Facultades implícitas

Las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas (Tena Ramírez). Los requisitos indispensables para el uso de estas las facultades implícitas son: la existencia de una facultad explícita o expresa que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad al órgano del poder que de ella necesite.

El artículo 73 de la Constitución federal señala las facultades explícitas del Congreso federal, al respecto, debe precisarse que la fracción XXX del *supracitado*; en este sentido, las facultades implícitas no se han usado con frecuencia en México porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no estuviera claramente recogida en las distintas fracciones del artículo 73, se ha acudido a la reforma constitucional que con tanta proclividad se ha usado en el país.

Por otro lado, en Alemania, a pesar de que en la Ley Fundamental no hay una disposición semejante a la de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de tres tipos de facultades implícitas:

- A. Las que derivan de una conexión material con otra competencia: en este sentido, una conexión material se da cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser regulada sin que paralelamente se norme otra materia no expresamente atribuida. Cuando la invasión de ámbitos no conferidos es imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde de manera expresa a la Federación.
- B. Las que son anejas a competencias federales expresas (son un subtipo de las anteriores): existen cuando una función determinada se halla



inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los *Länder* que no sería razonable escindirlos.

- C. Las que derivan de la naturaleza de las cosas, basadas en el principio jurídico no escrito de que existen ámbitos materiales, que por su naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, porque son asuntos privativos sustraídos *a priori* a cualquier competencia legislativa particular.

Así, tratándose de las facultades exclusivas de las cámaras, éstas se agotan exclusivamente en la cámara competente sin que el asunto deba pasar a la otra cámara. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se establecen en el artículo 74 de la Constitución, mientras que las de la Cámara de Senadores se encuentran en el artículo 76 de la Constitución que analizaremos a continuación.

a) El Senado de la República

En el caso del Senado de la República, sus facultades exclusivas se encuentran determinadas en el artículo 76 Constitucional, que en sus fracciones establece:

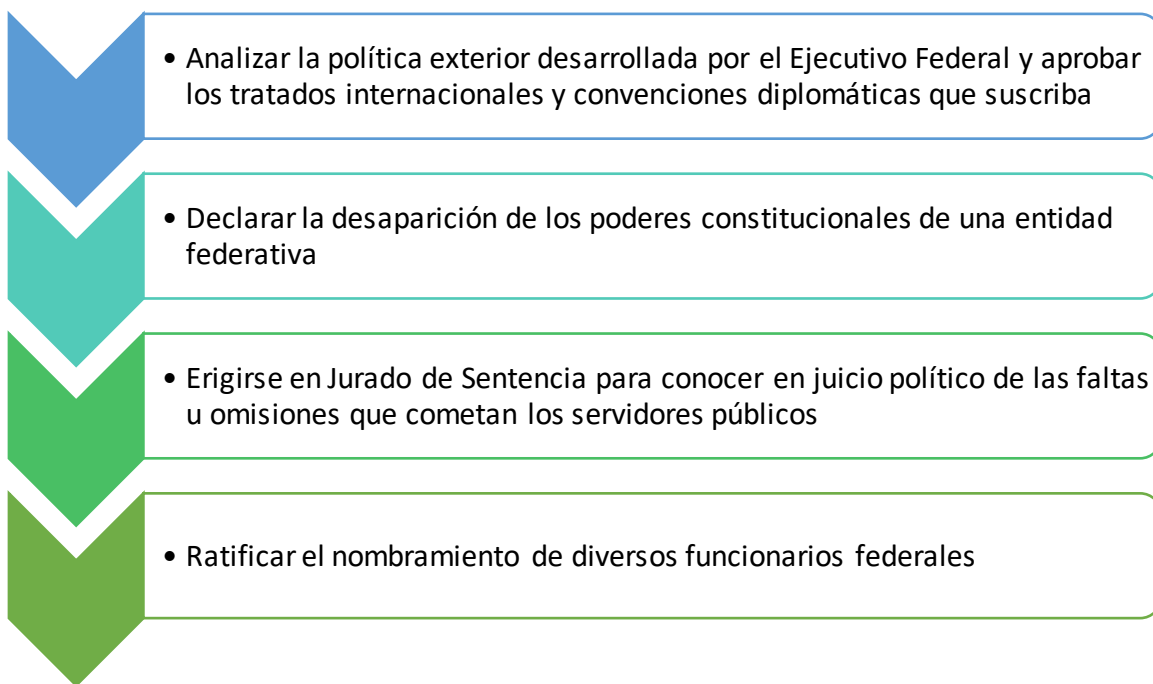
- I. Analizar la política exterior del Ejecutivo. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritas por el Ejecutivo.
- II. Ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado, empleados superiores, embajadores y cónsules generales, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales
- III. Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.
- V. Declarar la desaparición de poderes constitucionales de una entidad federativa y nombrar al poder ejecutivo provisional.
- VI. Resolver las cuestiones políticas entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando



se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

- VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos
- VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- IX. Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas
- X. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública
- XI. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución
- XII. Integrar los candidatos a Fiscal General de la República y nombrarlo

Esquema 3. Principales facultades exclusivas del Senado de la República



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa (SIL).



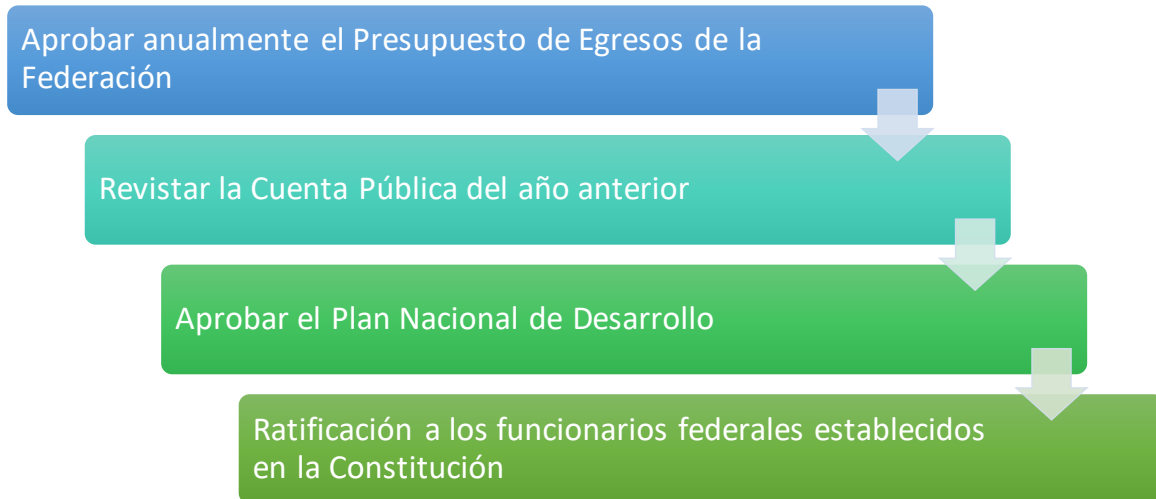
b) La Cámara de Diputados

Las Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran en el artículo 74 de la Carta Magna, explicadas en nueve fracciones, que son:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Presidente
- II. Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación
- III. Ratificar el nombramiento del Secretario y demás empleados superiores de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición.
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) enviado por el Ejecutivo Federal. Además de autorizar en el PEF las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura.
- V. Declarar la procedencia penal contra los servidores públicos en arreglo a los artículos 111 y 110 Constitucionales y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior para evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
- VIII. Designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por la Constitución y que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación



Esquema 4. Principales facultades exclusivas de la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa (SIL).

En ambas Cámaras, los legisladores gozan de dos prerrogativas que les permiten desempeñar sus labores parlamentarias con plena libertad y con apego a las leyes vigentes. Nos referimos a la inviolabilidad o facultad de irresponsabilidad de los legisladores (Art. 61 CPEUM) y la inmunidad o fuero constitucional (Arts. 108, 109 y 111 CPEUM).

La primera permite que las y los legisladores, tanto senadores y diputados locales y federales puedan expresarse abiertamente y con libertad sin que sus posicionamientos, exhortos, propuestas, votos, escritos y demás intervenciones en el ejercicio de sus cargos puedan censurarse o pudiera perseguírseles por vía penal. En este sentido, el texto constitucional establece en su artículo 41:

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Por otro lado, el fuero se refiere a la prerrogativa establecida en la Constitución y que otorga a las y los integrantes del Poder Legislativo la protección de no persecución por alguna decisión, función o pronunciamiento que derivara de sus funciones propias como legislador y que pueda proceder por cuestiones políticas.



Impiden pues, que los legisladores puedan ser juzgados y sentenciados con penas por ejercer labores que derivan, naturalmente de su trabajo.

c) Los Congresos Locales

El poder legislativo en nuestro país, se compone por el órgano legislativo de la federación que es el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se divide a su vez en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Por otro lado, las legislaturas o Congresos de los Estados representan al poder Legislativo en el ámbito local. Recordemos que cada entidad federativa, en el sistema federal mexicano, cuenta con un congreso, como el estado Mexicano está compuesto por 32 entidades federativas coexisten 32 congresos locales con arreglo al Congreso Federal.

Los Congresos locales tienen a su cargo el aparato normativo que dispone su ámbito de aplicación espacial. En otras palabras, estos órganos legislativos unicamerales producen las normas generales definidas por las Constituciones y leyes de cada uno de sus Estados, de este modo, la producción, derogación, abrogación y reforma de normas se restringe a sus respectivos territorios fijados por la Constitución federal (Hidalga).

La relación entre el número de habitantes y los legisladores locales es variable en cada entidad; dependerá del número de habitantes que conformen el Distrito Electoral y no del territorio del Estado, número de municipios u otras variables. La Constitución Federal, en su artículo 116, fracción II, estipula que:

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.”

Por ejemplo, el Estado de México tiene 75 representantes, Baja California 21, la Ciudad de México 66 y Morelos 20 (ver tabla 1). Además, cada congreso aprobará la cantidad de representantes populares necesarios mediante los principios de



mayoría relativa (60% del total de diputadas y diputados) y representación proporcional (40%)¹.

Tabla 1. Legisladores y legisladoras por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en los 32 Congresos Estatales

Congreso Local	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
Aguascalientes	18	9	27
Baja California	17	8	25
Baja California Sur	16	5	21
Campeche	21	14	35
Ciudad De México	33	33	66
Coahuila	16	9	25
Colima	16	9	25
Chiapas	24	16	40
Chihuahua	22	11	33
Durango	15	10	25
Guanajuato	22	14	36
Guerrero	28	18	46
Hidalgo	12	18	30
Jalisco	20	19	39
México	45	30	75
Michoacán	24	16	40
Morelos	12	8	20
Nayarit	18	12	30
Nuevo León	26	16	42
Oaxaca	25	17	42
Puebla	26	15	41
Querétaro	15	10	25

¹ Jurisprudencia: P./J. 8/2010, Pleno, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2316: Diputados locales. La libertad legislativa de los Estados para combinar los sistemas de elección (mayoría relativa y representación proporcional) en la integración de sus Congresos Locales, está sujeta a los límites impuestos por la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta los porcentajes señalados en el artículo 52 de la propia Constitución.



Quintana Roo	15	10	25
San Luis Potosí	15	12	27
Sinaloa	24	16	40
Sonora	21	12	33
Tabasco	21	14	35
Tamaulipas	22	14	36
Tlaxcala	15	10	25
Veracruz	30	20	50
Yucatán	15	10	25
Zacatecas	18	12	30
Total	667	447	1114

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constituciones Estatales.

Por ejemplo, en el año 2015 según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)², el Estado de Michoacán registró 4,584,471 habitantes, es decir que cada legislador representa a 114,611 personas que viven en esa entidad federativa en un distrito aleatorio; Quintana Roo, por otro lado, cuenta con un representante en el Congreso por cada 60063 habitantes; en el caso del Estado de México cuya población oscila en los 16,187,608 habitantes y cuyo Congreso está integrado por 75 curules, cada legislador representa a 215,835 personas. Nuevo León tiene un legislador por cada 121,892 habitantes; y para la Ciudad de México, cuya población registrada fue de 8,918,653 y que en la primer legislatura de su Congreso eligió 66 diputadas y diputados locales, registró que existe un legislador por cada 135,132 habitantes.

1. Prerrogativas de los Congresos estatales

La Constitución atribuye competencias a las legislaturas siguiendo la regla general para distribuir la competencia entre la Federación y los estados (art. 124 CPEUM),

² INEGI, Número de habitantes. Véase en: <https://bit.ly/2k6Vuzv>



en el sentido de que aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entenderán reservadas a las entidades federativas.

A pesar de ello y dada la existencia de facultades coexistentes, coincidentes y de auxilio, o en beneficio de claridad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las facultades legislativas para los congresos estatales, mismas que se pueden observar en la siguiente tabla (ver tabla 2):

Tabla 2. Facultades por materia de los Congresos Estatales

Materia	Fundamento CPEUM
Educación	3o. y 73, fr. XXV
Derechos de pueblos originarios y comunidades indígenas	4
Profesiones	5
Organización del sistema penal	18
Instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores	18
Seguridad pública	21, y 73, fr. XXII
Aprovechamiento de aguas	27
Delimitación de zonas económicas exclusivas	27
Adquisición y posesión de todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos	27
Expropiación	27
Expedición de leyes para organizar el patrimonio de familia	27

Materia	Fundamento CPEUM
Sociedades cooperativas para que vendan sus productos en mercados extranjeros	28
Convenios amistosos entre los estados para arreglar entre sí sus respectivos límites pero con la aprobación del Congreso de la Unión	46
Islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados	48
Conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado	73
Ratificar la resolución del Congreso sobre erección de un nuevo estado	73
Asentamientos humanos	73
Protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico	73
Protección civil	73
Deporte	73



Materia	Fundamento CPEUM
Creación de organismos de protección de los derechos humanos	102
Responsabilidad de los servidores públicos	109
Expedición de leyes que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores	116
inversiones públicas productivas	117

Materia	Fundamento CPEUM
Combate al alcoholismo	117
Solicitar la protección de los Poderes de la Unión en caso de sublevación o trastorno interior	119
actos del estado civil	130
Fuertes, cuarteles, almacenes de depósito destinados al servicio público o al uso común	132

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Federal.

También, con relación a los municipios, la Constitución asigna competencia a las legislaturas de las entidades federativas.

Tabla 3. Facultades exclusivas de los Congresos Estatales

Facultad	Fundamento CPEUM
Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica	73
Suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar a algún integrante	115
Designar a los consejos municipales	115
Fijar ingresos y contribuciones municipales	115

Facultad	Fundamento CPEUM
Normar las facultades de expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de los ayuntamientos	115
Determinar a los encargados de los municipios	115
Determinar anualmente las bases, montos y plazos de	115



Facultad	Fundamento CPEUM
participaciones federales los municipios	
Aprobar las leyes de ingresos de los	115

Facultad	Fundamento CPEUM
ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas	

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Federal.

Desde luego, una de las facultades más importantes de las legislaturas de la original Constitución de 1917 es su participación en el proceso legislativo (art. 71 CPEUM) y en el proceso de reformas o adiciones a la Constitución federal (art. 135 CPEUM). En este sentido, las legislaturas pueden iniciar leyes y decretos, y participar en el proceso de reforma a la Constitución con su aprobación.

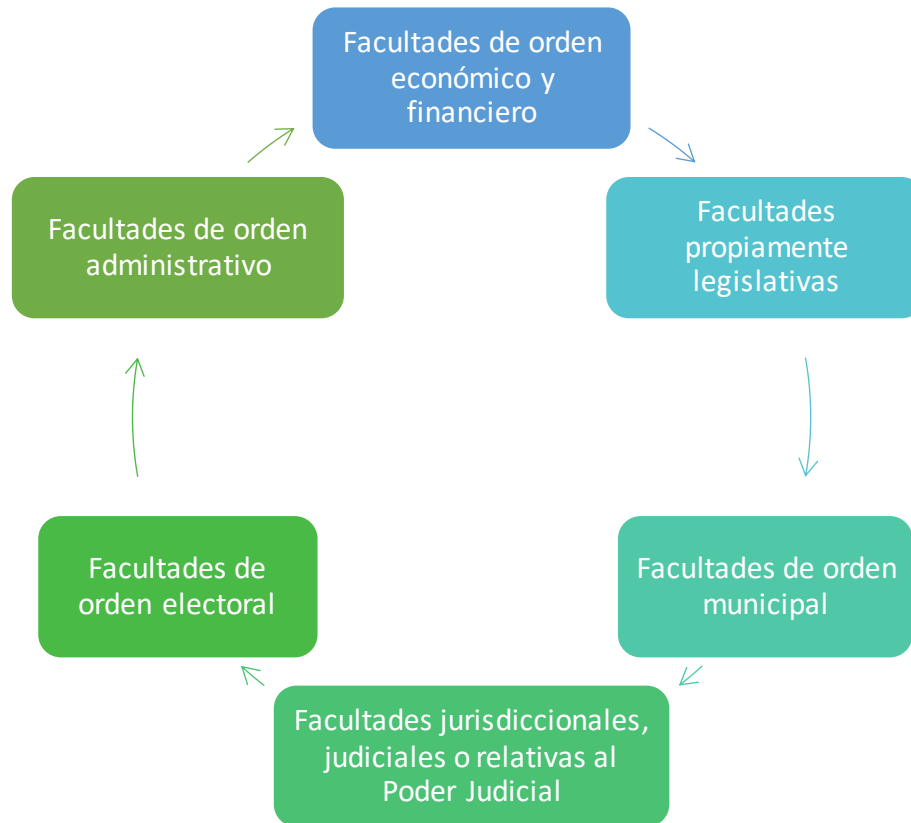
De esta misma manera, otra facultad constitucional importante es la de presentar como parte agraviada una controversia sobre la constitucionalidad de los actos de otros poderes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, desde 1994, cuando la controversia hubiese sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de once ministros la resolución tendrá efectos generales.

De igual manera desde 1994 el 33% de los integrantes de un congreso local pueden iniciar, ante la SCJN, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el propio órgano. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los 30 naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. En estos casos las resoluciones de la Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos 8 votos de los once ministros (art. 105).

Interminable resultaría la simple enunciación de las facultades que las Constituciones locales otorgan a sus legislaturas, que desde luego cambian de Estado a Estado, aunque en todo caso por su naturaleza no podrían sino quedar comprendidas en los siguientes apartados (Ver esquema 5):



Esquema 5. Las facultades de los Congresos Locales



Fuente: Elaboración propia.

- Facultades de orden económico y financiero: decretar las contribuciones e ingresos, aprobar el presupuesto de gastos y examinar las cuentas públicas, autorizar al ejecutivo local para celebrar empréstitos, etc.
- Facultades propiamente legislativas: además de legislar en lo que no es competencia Federal, se señalan algunas facultades expresamente como dictar leyes de amnistía, expedir la ley orgánica o reglamento interior, expedir la ley orgánica municipal, las facultades implícitas, etc.
- Facultades jurisdiccionales, judiciales o relativas al Poder Judicial: erigirse en gran jurado y conocer de los delitos oficiales de los servidores públicos, resolver controversias que se susciten entre el gobernador y el Tribunal Superior de Justicia, intervenir directa o indirectamente en la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y conocer de sus renunciaciones



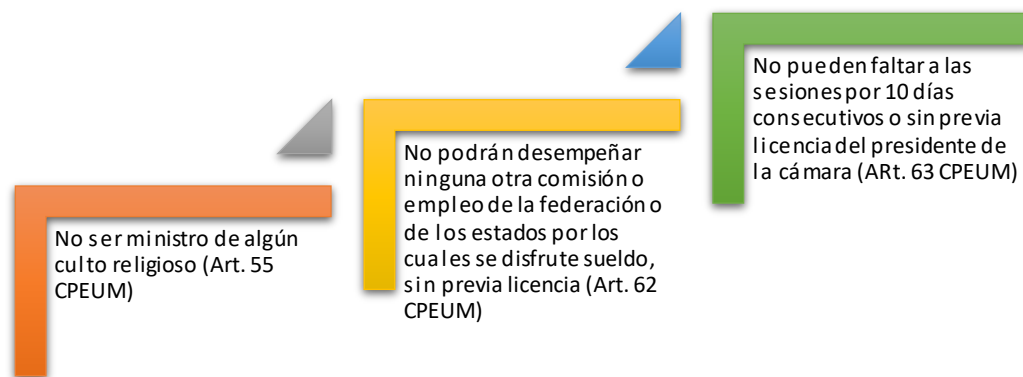
y licencias, instituir tribunales y crear juzgados, y en algunos casos designar a los consejeros de la judicatura local, etc.

- Facultades de orden municipal: resolver las controversias que se susciten entre los ayuntamientos, crear nuevos municipios, etc.
- Facultades de orden electoral: convocar a elecciones extraordinarias, designar gobernador interino o sustituto, designar o intervenir en la designación de los integrantes de órganos electorales, etc.
- Facultades de orden administrativo autorizar al Ejecutivo local para ejercer actos de dominio sobre bienes inmuebles del estado, fijar la división territorial, política, administrativa y judicial del estado, cambiar provisionalmente la residencia de los poderes del estado, etc.

Tema 4. Actividades prohibidas a los legisladores

Así como las y los legisladores cuentan con los instrumentos que permiten el desempeño de sus labores parlamentarias, garantizan su trabajo y representación de la ciudadanía ante el Congreso y órganos de cada Cámara, los legisladores también tienen prohibiciones.

Esquema 6. Actividades prohibidas a las y los legisladores



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución federal.



Tema 5. Residencia y traslado de las Cámaras legislativas

En el orden jurídico mexicano, se establece en la Constitución que las Cámaras residen en un mismo lugar y que no pueden trasladarse, como toda regla, tiene una excepción, que no es otra cosa más que llegar a un consenso indicando todas las especificidades del traslado, es decir, el tiempo, lugar y modo. En caso de que hubiera algún conflicto para lograr un acuerdo, será el Poder Ejecutivo el facultado para dirimir la controversia, eligiendo cualquiera de las propuestas presentadas por el Senado o la Cámara de Diputados. Además, ninguna Cámara podrá parar sus sesiones sin la aprobación de la otra Cámara y por más de tres días seguidos.

Esquema 7. Residencia y traslado de las Cámaras



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución federal.



Recursos pedagógicos

- a) Video introductorio de 3 minutos relativo al poder legislativo como institución del Estado federal.
- b) Presentación de apoyo al tema en formato Power Point con recursos audiovisuales insertos.
- c) Lectura de 27 cuartillas perteneciente al capítulo cuarto del libro “Estudios sobre el Parlamento” escrito por Manuel Aragón Reyes, intitulada “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales” y publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- d) Lectura de David Alberto Jaimes Delgado con título “¿Cómo fortalecer el poder Legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso”, de la Revista Mexicana de Derecho Constitucional num. 25 sobre Cuestiones Constitucionales del IJ-UNAM.
- e) Lectura de 12 páginas intitulada “Órganos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión”, editada por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- f) Revisión del segundo “Cuaderno de inducción: El Senado de la República y el trabajo legislativo” que lleva por título “La estructura orgánica del Senado de la República” perteneciente a la serie para legisladores del Instituto Belisario Domínguez, compuesto por 29 cuartillas.



- g) Video de 4 minutos acerca del Poder Legislativo en México de MVM Noticias
Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iKKI14xXyME>
- h) Video que explica los Congresos Locales donde participan Khemvirg Puente y Gerson Mata, conducido por el Dr. Juan Pardinas y producido por la Auditoría Superior de la Federación. Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=YHoTlx6tdD4>
- i) Vídeo de 3 minutos donde se explican las facultades del Senado de la República, por el Canal del Congreso, en la serie del Congreso para Jóvenes.
Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pQKLbyVR-HQ>
- j) Vídeo de 3 minutos donde se explican las facultades de la Cámara de Diputados, por el Canal del Congreso, en la serie del Congreso para Jóvenes.
Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q-J1HlHXrpQ>



Bibliografía

- Andrade, J. (2012). Derecho Constitucional. Oxford University Press: México.
- Bobbio, N. (1997). Estado, Gobierno y Sociedad. 5ta reimp. FCE: México.
- Bodin, J. (1997). Los Seis Libros de la República. 3 ed. Tecnos: España.
- Carbonell, M. (2000) (comp.). *Teoría de la Constitución*. UNAM-Porrúa: México.
- Carpizo, J. (1998). *La Constitución mexicana de 1917*, 11a. ed. UNAM: México.
- Carpizo, J. (1999). *Estudios constitucionales*, 7a. ed. UNAM-Porrúa: México.
- Castillo, J. (1871). *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. Imprenta del Gobierno: México.
- Fix-Zamudio, H. y Valencia, S. (1999) . *Derecho constitucional mexicano y comparado*. UNAM-Porrúa: México.
- García Maynez, E. (2017). Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa: México.
- González, et. Al. (2006). Los Órganos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados: México.
- Hidalga, L. (2008). Teoría General del Estado. Porrúa: México.
- IJJ-UNAM. (1994). El Poder Legislativo en la Actualidad. Cámara de Diputados-UNAM: México.
- Kelsen, H. (1979). *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed. UNAM: México.
- Lanz, M. (1959). Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, 5a. ed. Norgis: México.
- Madrid, M. (1977). *Estudios de derecho constitucional*. UNAM: México.
- Montesquieu (2012), El Espíritu de las Leyes. Reimp. ISTMO: España.



Moreno, D. (1972). Derecho constitucional mexicano. Pax: México.

Orozco, J. (1983). *El derecho constitucional consuetudinario*. UNAM: México.

Rousseau, J. (20014). El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Editores Mexicanos Unidos: México.

Sánchez, E. (2009). Derecho Constitucional. 12va ed. Edit. Porrúa: México.

Schmill, U. (1977). *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed. Textos Universitarios: México

Tamayo y Salmorán, R. (1976). *Sobre el sistema jurídico y su creación*. UNAM: México

Tena, F. (1998). *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed. Porrúa: México.

Weber, M. (1964). Economía y Sociedad. 2a. ed., Fondo de Cultura Económica: México.



Conclusiones

- El poder de legislar se refiere a aquella facultad jurídico-formal con la que cuenta alguna Cámara para crear, modificar, derogar, o abrogar algún ordenamiento jurídico aplicable a la delimitación territorial y material con las que cuenta.
- El poder legislativo, en el sistema federal mexicano, es un órgano de deliberación política, creación y modificación de leyes, control político y representación democrática.
- El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos coexiste con los 32 Congresos locales, en arreglo y respeto de los niveles de gobierno y facultades específicas y compartidas a fin de representar al poder legislativo y cumplir su función de contrapeso institucional.
- Respecto de sus facultades, estas atienden al principio constitucional de supremacía, cuya base recae en que lo que no está expresamente concedido como facultad exclusiva de legislación para el Congreso Federal, podrá ser ejercida por los Congresos locales.
- Cada Cámara cuenta con órganos para su organización interna y cuya función es la de auxiliar en las labores parlamentarias.
- Las y los legisladores cuentan con prerrogativas para el ejercicio de sus mandatos y cuya finalidad es proteger el trabajo parlamentario.



Glosario

Asamblea: En la materia parlamentaria, este término también es conocido como Congreso, Cámara o Parlamento. Se usa generalmente para indicar cualquier reunión de varias personas para discutir y deliberar sobre cuestiones que les fueron encomendadas. Por otro lado se usa para indicar el cuerpo legislativo en cualquier orden de gobierno.

Facultades en el Estado Federal: Distribución de competencias que permite la coexistencia de dos o más órdenes de gobierno, donde se respeta el principio de legalidad y se entiende que los órganos representantes de cada poder atenderán a la legislación y actuarán en arreglo a esta.

Jerarquía normativa: Principio positivista que se basa en supra-poner la Constitución por encima de cualquier ordenamiento jurídico local. Es decir, en orden de atención primero irá la Constitución Federal y ordenamientos federales, y en Segundo lugar, los locales, por lo que si uno local contradice al federal, se aplicara, en todos los caso, el principio federal.

Interpretación de las normas: Se trata del proceso por medio del cual la autoridad encargada de su aplicación tendrá que interpretar la ley no sólo de acuerdo a su letra, sino de forma integral de manera que pueda cubrir las lagunas normales, que pudieron ser fallas del proceso legislativo.

