



Especialidad

Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa

## **Módulo 2**

Mandato Constitucional Parlamentario

# Unidad 1

## Organización parlamentaria



## Presentación y bienvenida

Bienvenida, bienvenido al módulo 2 de esta Especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa: *Mandato Constitucional Parlamentario*. En este espacio, que servirá como parteaguas entre los elementos teóricos que has repasado y los fundamentos técnicos que verás a lo largo de tu formación, desarrollarás nuevas herramientas para comprender, analizar y operar en el ámbito parlamentario.

A continuación, expondremos los fundamentos rectores los sistemas constitucionales contemporáneos, cuyas propuestas han rebasado el esquema tradicional de separación de poderes, para dar cabida a nuevos modelos organizativos como la distribución funcional del poder, donde los órganos del Estado actúan de manera coordinada y sucesiva para satisfacer las demandas sociales del siglo veintiuno.

En ese tenor, abordaremos el contenido de estas unidades desde un enfoque analítico que no sólo te permitirá comprender el porqué de nuestras instituciones sino que, además, te facilitará instrumentos empíricos para el desarrollo óptimo de las tareas parlamentarias, ya sea desde la veta administrativa, académica u operativa.

Podrás identificar mecanismos de control oponibles por las minorías parlamentarias para ejercer funciones de contrapeso en un congreso mayoritario. De tal forma, reconocerás que aún los grupos con representación marginal en un espacio parlamentario cuentan con mecanismos jurídicos, políticos y sociales para hacer frente a las determinaciones de los Congresos.

En contrasentido, serás capaz de identificar mecanismos ocultos en la legislación secundaria o normatividad convencional que, planteados en un sentido, pueden ser utilizados para controlar las decisiones soberanas del Parlamento.

Así, al finalizar este módulo podrás discernir entre las facultades concurrentes y exclusivas del Congreso de la Unión y del Congreso de Oaxaca. Reconocerás el



trasfondo político de elementos organizativos como los grupos parlamentarios, las comisiones legislativas y los órganos directivos.

Tendrás un acercamiento a elementos torales del Derecho parlamentario y la técnica legislativa, como las funciones de representación, legislación y control que ejercen los Congresos; y podrás diseñar nuevas estrategias de negociación que atiendan coyunturas específicas en beneficio de la población, última destinataria del quehacer parlamentario.

Durante el desarrollo de esta unidad identificarás los rasgos que definen al sistema congresional mexicano. Analizaremos las implicaciones políticas de los esquemas de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional que rigen la elección de legisladores y abundaremos en el estrecho vínculo que guarda cada método con las encomiendas parlamentarias.

Identificaremos los momentos que constituyen la instalación de los Congresos, desde los actos preparativos a la toma de protesta, hasta la elección de órganos colegiados como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o las comisiones ordinarias. Más allá de exponer el entramado normativo, abordaremos este fenómeno desde la narrativa política, como uno de los momentos críticos para definir y controlar los espacios parlamentarios.

En estas lecciones entenderemos la organización parlamentaria como la concatenación de actos e instituciones para desempeñar adecuadamente las tareas del Congreso, más allá de las cuestiones administrativas. Al final de esta unidad también serás capaz de discernir entre las prerrogativas de un diputado federal frente a las de un diputado local o un senador, tales como el fuero legislativo y la inmunidad parlamentaria. Desarrollarás herramientas analíticas para encarar el tema del financiamiento de las Cámaras y deducir por propia cuenta el sentido de la autodeterminación financiera.



## Índice

Objetivo general .....	6
Objetivos particulares.....	6
Tema 1. Elección, conformación e instalación del Congreso.....	9
Tema 2. La organización parlamentaria: Órganos Directivos y Órganos Técnicos	10
2.1 Funcionamiento de las Cámaras de Diputados y Senadores .....	11
a) Los Órganos de Gobierno .....	11
i) La Mesa Directiva .....	11
ii) La Junta de Coordinación Política.....	13
b) Los Órganos Técnicos .....	14
2.2. Prerrogativas de las Cámaras de Senadores y Diputados.....	16
2.3. Comisiones Parlamentarias y Grupos Parlamentarios.....	16
a) Comisiones parlamentarias .....	16
b) Grupos parlamentarios.....	17
2.4. Financiamiento de las Cámaras.....	19
2.5. Organización Administrativa del Congreso .....	20
2.6. Sanciones disciplinarias .....	21
Tema 3. Funciones del sistema legislativo .....	21
Recursos pedagógicos.....	24
Bibliografía .....	25
Conclusiones .....	26
Glosario .....	27



## Objetivo general

- Que las y los estudiantes reconozcan los diversos elementos que comprende la organización administrativa de un Congreso.

## Objetivos particulares

- Que las y los estudiantes reconozcan la importancia de la función legislativa en los Congresos.
- Que las y los alumnos identifiquen a los órganos que acompañan el trabajo legislativo en las Cámaras.
- Que las y los alumnos analicen las prerrogativas, facultades y prohibiciones de las y los legisladores.



## Unidad 1: Organización parlamentaria

El *poderes* un fenómeno imprescindible en todas las relaciones humanas. No existe grupo o colectivo que pueda sustraerse de su dinámica en los ámbitos económico, ideológico, político y social. (Carpizo, 2003) Debido a su naturaleza y a la historia cíclica de abusos por quienes lo han detentado, incluso ha llegado a ser estimado como esencialmente maligno.<sup>1</sup> En su vertiente jurídica, el análisis del poder se concentra en el uso y abuso poder político, cuya base radica en la coacción legitimada por la fuerza legal.

La Constitución, norma fundamental del Estado moderno, es el instrumento que poseen los gobernados para controlar al poder político, distribuyendo su ejercicio en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, interdependientes uno de otro para evitar la concentración y cumplir con su función de equilibrio y limitación.

Así, aunque el Legislativo es un órgano deliberante que confecciona las bases del sistema jurídico, también ejerce facultades administrativas como la delimitación territorial del Estado y facultades jurisdiccionales como el desafuero o el juicio político. El Ejecutivo se encarga de la correcta observancia de las normas, pero legisla materialmente al ejercer su facultad reglamentaria.

El Judicial se encarga de asegurar la eficacia del sistema jurídico a través de la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales, además de regular entre el Legislativo y el Ejecutivo, vigilando que no se invadan las esferas competenciales. Así, la idea de la separación del Poder en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial se ha institucionalizado en los Estados modernos, hasta convertirse en una

---

<sup>1</sup> La historia de la humanidad acredita que el abuso del poder político puede llegar extremos como el despotismo o la tiranía. No en balde la afamada expresión de que “el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente”. Por ello, en su obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu señala que el abuso solo se ve impedido si, “por disposición de las cosas, el poder detiene al poder”. (Guastini, 1949)



exigencia mínima e indispensable para la existencia de un Estado liberal y democrático de derecho.

**Figura 1. Nuevo mapa de la distribución funcional del poder**



**Fuente:** Elaboración propia.

En estricto sentido, la *función legislativa* antecede lógica y cronológicamente al resto de las funciones del Estado. Es decir, que la función jurisdiccional no puede aplicarse si no existen leyes sobre las cuales juzgar, y la función ejecutiva necesita de un marco normativo que dirija su actuación.

Aunque la producción legislativa es la actividad más visible del Congreso, también ejerce funciones de control y de representación. El Senado de la República es el espacio en el que se definen temas como la desaparición de poderes, la solución de conflictos entre las Entidades Federativas, la movilización de tropas y la ratificación de acuerdos internacionales. Mientras tanto, la Cámara de Diputados ejerce atribuciones financieras como la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la instauración de causas contra servidores públicos en las declaraciones de procedencia y juicios políticos, por mencionar algunos.



## Tema 1. Elección, conformación e instalación del Congreso

En el ámbito federal, México cuenta con una estructura bicameral. Se trata de un instrumento de control sobre el Poder Legislativo, para que dos Cámaras (Diputados y Senadores) ejerzan sus funciones de manera coordinada y sucesiva. Así, la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores y el Senado de la República tiene como representantes a 128 legisladores<sup>2</sup>. Los diputados ejercen su cargo por un periodo durante tres años (una legislatura), mientras que los senadores lo hacen por seis años continuos (dos legislaturas).<sup>3</sup> Cada uno de los legisladores tiene un suplente.<sup>4</sup>

Los diputados se eligen por distritos uninominales mientras que los senadores se eligen en fórmulas de dos por entidad federativa. De los 500 diputados que componen la Cámara baja, 300 son electos por el principio de Mayoría Relativa (uninominales) y 200 bajo las reglas de la representación proporcional (plurinominales). Por su parte, el Senado de la República se integra por 128 senadores: 64 uninominales (dos por cada Estado de la República); 32 de primera minoría (uno por cada entidad); y 32 plurinominales.

Los legisladores federales de mayoría relativa son los representantes de las 32 entidades, a ellos los eligen los ciudadanos, así que tienen que salir a hacer campaña para pedir el voto a su favor. En contraste, los legisladores plurinominales son asignados según el volumen de votación obtenido por su partido. En lo que se refiere al principio de primera minoría, esto solo aplica para el senador y es para los candidatos que hayan ocupado el segundo lugar en votos.

---

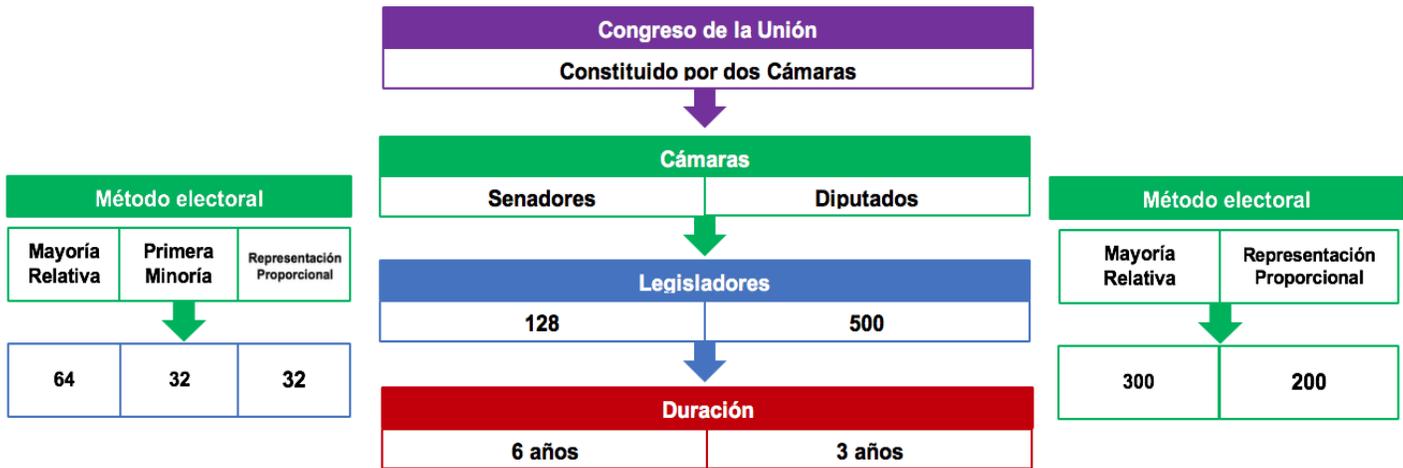
<sup>2</sup> Artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> Artículos 51 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales.

<sup>4</sup> Artículo 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Figura 2. Estructura del bicameralismo mexicano



Fuente: Elaboración propia.

## Tema 2. La organización parlamentaria: Órganos Directivos y Órganos Técnicos

En un sistema democrático como el mexicano, donde el Ejecutivo está limitado tanto en sus facultades como en su temporalidad, y donde el poder legislativo se ejerce por un Congreso representativo de la soberanía popular, el Parlamento es lo suficientemente numeroso como para reflejar todas las expresiones ciudadanas, pero no tan grande como para alcanzar sus fines; el pueblo entonces, debe concentrar toda su energía en acotar la ambición de poder del resto de los órganos (Madison, 2003).

Así, la arquitectura normativa desarrolla un sentido más profundo y específico que el que puede esbozarse con la noción de *equilibrio de poderes*. En amplio sentido, de lo que se trata no es de equilibrar poderes, sino de proteger tanto las libertades individuales y públicas al tiempo que se instituye un orden jurídico para proteger la propiedad privada de intervenciones gubernamentales, legislativas y presidenciales. El sistema de frenos y contrapesos, entonces, es concebido como un instrumento para la persecución de esos objetivos, pero no un fin en sí mismo.



De acuerdo a la clasificación de Tsebelis (2002) en un sistema presidencial bicameral como el mexicano interactúan simultáneamente – cuando menos – cinco *actores institucionales de veto*: la presidencia de la república, la cámara alta, la cámara baja, la autoridad judicial y la burocracia estatal. La relación que se genere a partir de esos cinco elementos institucionales depende de cómo se distribuya el control político entre ellos y, a su vez, éste fenómeno está condicionado por el número de partidos y sus respectivas mayorías electorales.

## 2.1 Funcionamiento de las Cámaras de Diputados y Senadores

El trabajo parlamentario del Congreso de la Unión es diverso y complejo. Para hacer frente a sus atribuciones políticas y administrativas, ambas cámaras distribuyen sus tareas en entidades colectivas como los Grupos Parlamentarios, las comisiones legislativas, los órganos directivos y técnicos.

Estos cuerpos colegiados que fomentan la negociación política, podemos clasificarlos en: 1) Órganos de Gobierno, 2) Órganos Parlamentarios y 3) Órganos Administrativos. Todos ellos están regulados en la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

### a) Los Órganos de Gobierno

En ambas cámaras, los Órganos de Gobierno son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política; espacios decisores por antonomasia que rigen el trabajo parlamentario. En ambas entidades están representadas las diversas expresiones políticas que integran el Congreso.

#### i) La Mesa Directiva

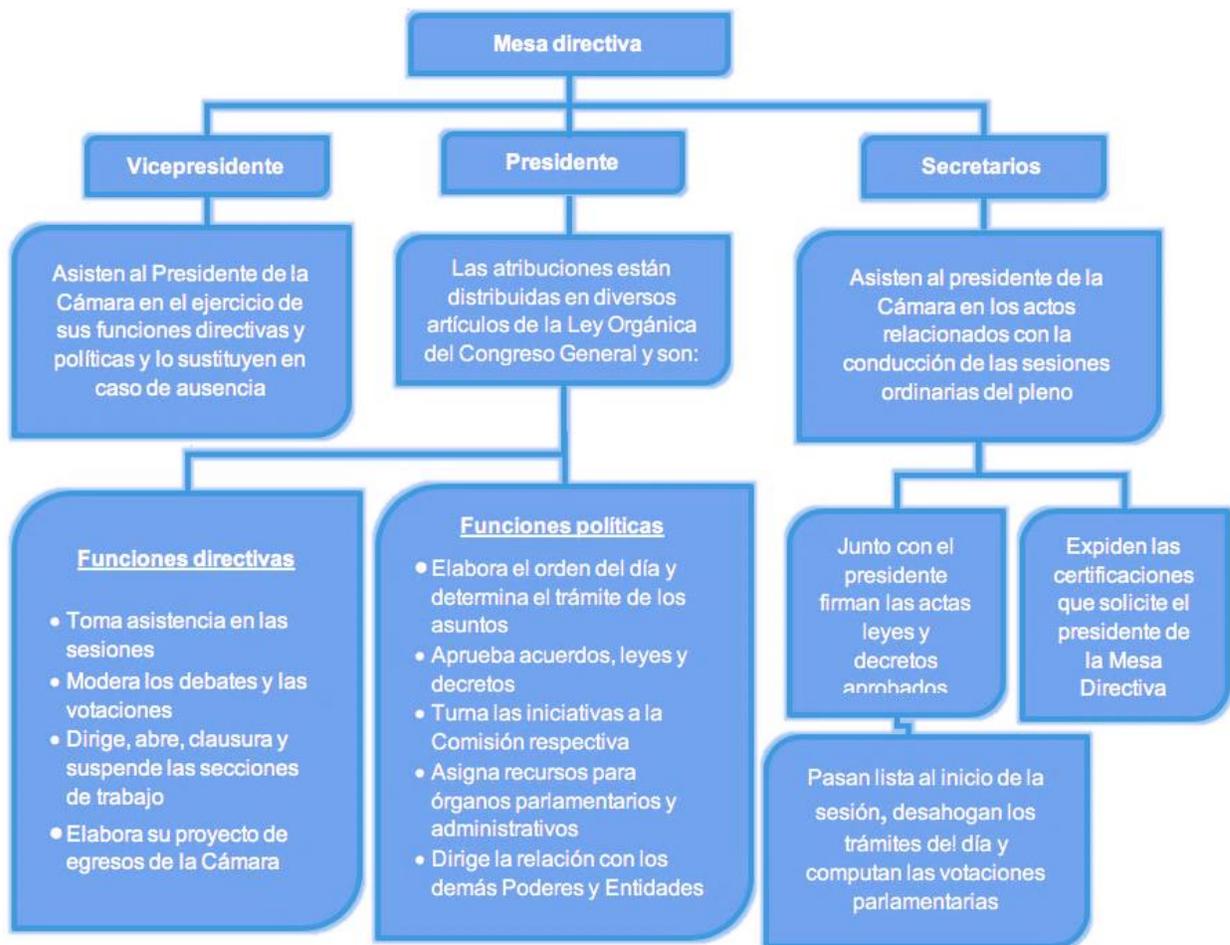
La Mesa Directiva es la instancia que preside las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión. Se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Su principal responsabilidad es vigilar el desarrollo de los debates y las



votaciones en el Pleno. La trascendencia política de la Mesa radica en su poder de decisión sobre el orden del día de las sesiones.

Al ejercer control sobre la agenda, el Presidente de la Mesa puede acelerar trámites o posponer asuntos, determinar la legalidad de los dictámenes, conducir los debates hacia escenarios controlados o remitir asuntos a una u otra comisión, en función de sus intereses políticos o los de su Grupo Parlamentario.<sup>5</sup>

**Figura 3. Integración y funciones de la Mesa Directiva**



**Fuente:** Elaboración propia.

Además, la Mesa Directiva elabora el proyecto anual de egresos de la Cámara y es la última decisora en lo que se refiere a la asignación de recursos humanos,

<sup>5</sup> Para mayores referencias consultar García Pérez, Marco Antonio, *Métrica Parlamentaria. Una propuesta de evaluación al Legislativo*, Madrid, Académica Española, 2017.

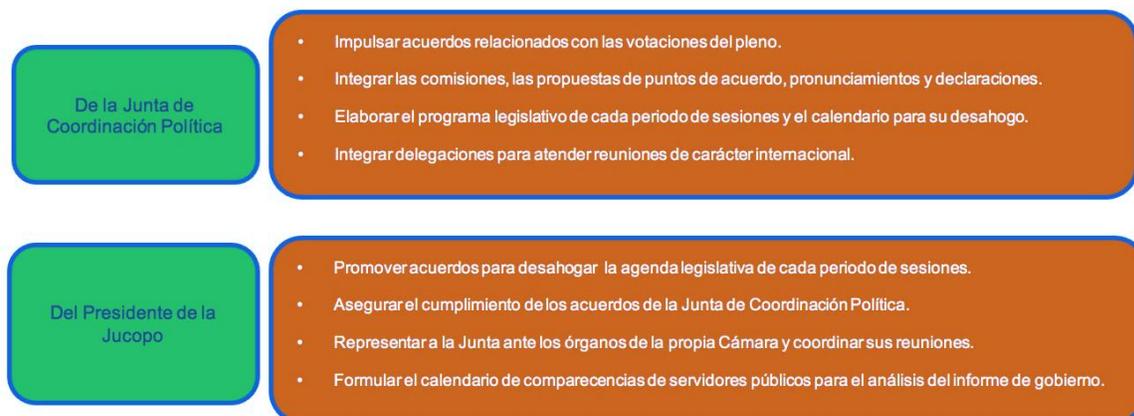


materiales y financieros para los Grupos Parlamentarios y los demás órganos administrativos.

## ii) La Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política (Jucopo) es el órgano de gobierno que funge como el principal centro de negociación entre las expresiones políticas del Congreso. Se integra al inicio de cada legislatura y está compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios, por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que represente la primera minoría en la Cámara.

**Figura 4. Atribuciones de la Junta de Coordinación Política**



**Fuente:** Elaboración propia.

El Presidente de la Jucopo es designado por la mayoría absoluta del voto de la Junta.<sup>6</sup> Establece el vínculo con las demás instancias de la Cámara respectiva para que el pleno pueda adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

En la Jucopo se elabora el programa legislativo de cada periodo de sesiones, se proponen Puntos de Acuerdo y posicionamientos de la Cámara de Senadores, la

<sup>6</sup>Para mayores referencias consultar Garita (2015).



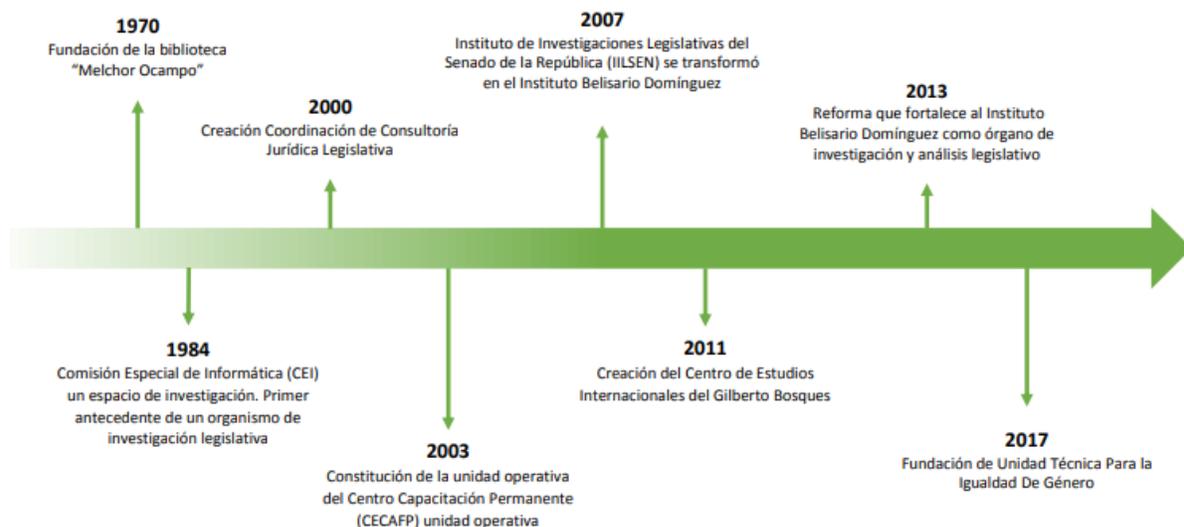
integración de las comisiones ordinarias, extraordinarias y de la Comisión Permanente.

Derivado de sus múltiples funciones, cuenta con los apoyos técnicos, administrativos y de personal, necesarios para el desempeño de sus funciones<sup>7</sup> trascendencia como espacio de interlocución entre los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos, y el resto de los órganos del Estado mexicano.

### b) Los Órganos Técnicos

Los órganos técnicos del Congreso son los cuerpos administrativos que acompañan el trabajo legislativo. Al responder a las necesidades de cada órgano legislativo, varían de una Cámara a otra, tanto a nivel federal como de las entidades. Así, cada órgano técnico cumple con diferentes funciones: crean documentos, dan asesoría y acompañan la toma de decisiones basados en la información más actualizada, confiable, imparcial y objetiva, requisitos indispensables para conocer las implicaciones que tienen sus decisiones en el acontecer nacional e internacional.

Figura 5. Los órganos técnicos del Senado



**Fuente:** Recuperado de Martínez, C. (Coord.). (2018). *Cuadernos de inducción: El Senado de la República y el trabajo legislativo*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

<sup>7</sup> Artículo 44 del Reglamento del Senado de la República.



Los órganos técnicos del Senado de la República son, en orden cronológico:

1. La Biblioteca Melchor Ocampo
2. La Comisión Especial de Informática
3. La Consultoría Jurídica Legislativa
4. El Centro de Capacitación y Formación Permanente (CECAFP)
5. El Instituto Belisario Domínguez (IBD)
6. El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques
7. La Unidad Técnica para la Igualdad de Género

Por su parte, los órganos técnicos de la Cámara de Diputados federal son:

1. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
2. El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
3. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
4. La Dirección General de Asuntos Jurídicos
5. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente
6. La Dirección de Relaciones Interinstitucionales y de Protocolo

Los órganos de investigación de ambas Cámaras buscan aportar al debate parlamentario proveyendo a las y los legisladores de información y análisis sobre los temas que ameritan la atención legislativa, los cuales enriquecen el conocimiento estratégico sobre el desarrollo nacional, la coyuntura política y los temas que se derivan de las agendas legislativas.

Los órganos de asesoría jurídica ayudan a las comisiones en la formulación, revisión y análisis normativo de proyectos y dictámenes de iniciativas de ley, acuerdos, resoluciones, decretos y otros asuntos de su competencia.



## 2.2. Prerrogativas de las Cámaras de Senadores y Diputados

Las prerrogativas o garantías parlamentarias tienen por objeto garantizar la libertad e independencia del Congreso. Son otorgadas a los legisladores y se clasifican en dos categorías: inmunidad parlamentaria e inviolabilidad parlamentaria.

La inmunidad consiste en el impedimento jurídico para detener o procesar a alguno de los miembros del Congreso. Su existencia busca evitar prácticas antidemocráticas como la privación de la libertad para apartar al representante de sus funciones e impedir funcionamiento adecuado de las Cámaras. La inmunidad parlamentaria tiene un carácter temporal, por lo que se limita exclusivamente al período en que se ejerce la función legislativa. Una vez terminado el mandato, la protección cesa para esa persona y será otorgada a quien ocupe el cargo. Dicho en otros términos, su objeto consiste en proteger a la Institución y no al legislador.

Por lo que hace a la inviolabilidad parlamentaria, ésta busca proteger en el sentido más amplio la libertad de expresión de los legisladores. Consiste en eximirlos de responsabilidad por cualquier manifestación que emprendan o por el sentido de sus votos en un asunto controversial. La protección prevista ampara al legislador aún después de haber finalizado su encargo constitucional, siempre que se refiera a opiniones expresadas durante su mandato legislativo.

## 2.3. Comisiones Parlamentarias y Grupos Parlamentarios

### a) Comisiones parlamentarias

El sistema de comisiones en México una forma de organización político-administrativa del Congreso que ha abonado a la profesionalización de las tareas legislativas, desde el análisis hasta la deliberación de los asuntos que demandan atención legislativa. Juegan un rol fundamental en el sistema de incentivos, castigos y frenos para decidir, vetar o retrasar decisiones políticas a lo largo de las Legislatura e impactar en el sistema político.

Las comisiones ordinarias tienen un carácter permanente y desarrollan tareas



claves para el proceso legislativo, puesto que son las responsables de elaborar dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan. Estas son de carácter temático, lo que permite a sus integrantes desarrollar las habilidades y los conocimientos relacionados con su jurisdicción.

Por otro lado, las comisiones especiales tienen un carácter temporal y se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política (Jucopo); en ningún caso tienen facultades para dictaminar. El acuerdo que las crea precisa su naturaleza, objeto y término, número y nombre de sus integrantes, la composición de su Junta Directiva, así como la periodicidad para la presentación de informes. Éstas comisiones se disuelven al cumplir su encomienda o al término de la legislatura en la cual se constituyeron.

### **b) Grupos parlamentarios**

Los grupos parlamentarios son cuerpos colegiados integrados por legisladores de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Ya sea que se trate de entidades unipartidistas o multipartidistas, consisten en formas de organización para agilizar la toma de decisiones a través de los índices de cohesión parlamentaria cuantificables en los Grupos Parlamentarios y la especialización temática materializada en las comisiones legislativas.

Al inicio de una nueva legislatura, en la primera sesión ordinaria, el Presidente de la Mesa Directiva realiza una declaratoria de los grupos parlamentarios que conformarán al Senado de la República. Todos aquellos senadores que no pertenezcan o no permanezcan en un grupo se les consideran legisladores independientes o sin grupo. Sin embargo, la falta de regulación sobre el transfuguismo parlamentario facilita la movilidad de legisladores de un grupo a otro, incluso dentro del mismo periodo legislativo.<sup>8</sup>

Cada Grupo Parlamentario designa a un Coordinador, cuyo liderazgo se conduce con márgenes discrecionales para negociar con sus pares sobre los temas

---

<sup>8</sup> Para ahondar en la teoría y ejemplos prácticos en torno a este fenómeno, se sugiere consultar García y Morales (2019)



prioritarios de su agenda partidista. Como es natural en un espacio político, cada grupo y coordinador deben hacer concesiones recíprocas para impulsar la maquinaria parlamentaria. De lo contrario y ante la falta de consensos, existe el riesgo de una parálisis o inmovilidad legislativa. Previendo tal situación, gran parte de los acuerdos informales celebrados por los coordinadores de bancada se materializan en acuerdos parlamentarios de la Jucopo, blindando las negociaciones y revistiéndolas de obligatoriedad en los términos más amplios al interior del Congreso respectivo.

Así, podemos entender a un *grupo* parlamentario como la sociedad que constituyen los legisladores integrantes de un mismo partido, para impulsar criterios colectivos en las votaciones plenarios.<sup>9</sup> La triple naturaleza de un *grupo parlamentario* abarca sus funciones como órgano de la cámara, como agrupación de legisladores y como órgano del partido político (Sánz, 2019).

Por otro lado, un *bloque parlamentario* es la coalición de legisladores o grupos parlamentarios de distintos partidos, en torno a un programa u objetivo común. Un *bloque parlamentario* es un acuerdo temporal, coyuntural y multicausal.

Se articula como resultado de coincidencias ideológicas, convergencia de agendas, conveniencia política o rentabilidad electoral. Generalmente un *bloque* se integra para construir las mayorías que permitan aprobar o rechazar iniciativas legislativas. Por tal razón, su éxito depende de los niveles de disciplina de los grupos parlamentarios.<sup>10</sup>

Son *mínimos ganadores* los *bloques* constituidos por dos partidos, aliados para alcanzar el voto ínfimo que les permita la aprobación o rechazo de leyes y reformas. Los *bloques parlamentarios sobredimensionados* son aquellos integrados por un mayor número de partidos para aprobar legislación con un margen más amplio (Rikker, 1962). Son *efímeros* cuando no existe un programa o agenda común, y

---

<sup>9</sup> Sólo puede integrarse con representantes del mismo partido político, y no puede haber más de un grupo parlamentario por cada partido en ambas Cámaras. La Ley Orgánica del Congreso establece el mínimo de cinco legisladores del mismo partido político para constituir un Grupo Parlamentario.

<sup>10</sup> La *disciplina parlamentaria* es el grado de acatamiento de los miembros de un partido a las instrucciones o la influencia de su líder (Valencia, 2005) sobre el sentido de sus votos.



acostumbran ser *estables* cuando están integrados por el partido en el gobierno y algunos más de oposición (Reniu, 2009).

El fundamento para articular un bloque obedece a la dinámica de las mayorías parlamentarias. A través de los *bloques de sostén*, un partido minoritario concentra los votos de otros partidos minoritarios, apoyándose en la derecha para votar medidas conservadoras, y en la izquierda para conseguir el éxito de las reformas progresistas.

## 2.4. Financiamiento de las Cámaras

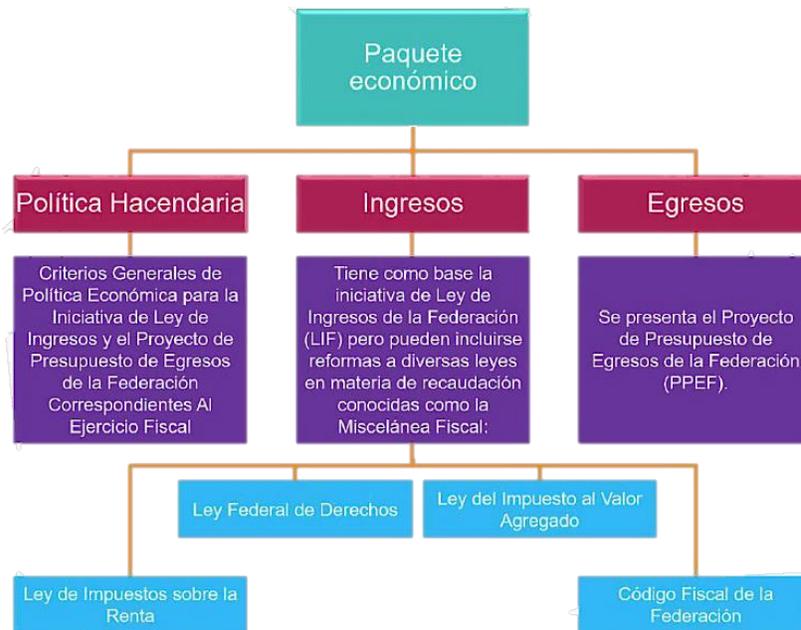
La distribución del gasto público en México es una facultad que comparten el Poder Ejecutivo y Legislativo. Mientras que el primero se encarga de la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, el segundo, por medio de la Cámara de Diputados se encarga de su revisión y aprobación. Así, el Estado prevé los gastos en el periodo en cuestión de acuerdo con la estimación de ingresos calculada y expresada en la Ley de Ingresos de la Federación, en la que también participa el Senado de la República.

La presupuestación constituye un instrumento básico que expresa las decisiones en materia de política económica y planeación, así como los objetivos de las políticas públicas. Se trata del medio para canalizar los recursos federales de una manera congruente y apegada a los objetivos dispuestos en la planeación nacional.

Para la aprobación del PEF se necesita la existencia de una condición necesaria y una suficiente. Es condición necesaria que exista quórum y esto implica que en la Cámara de Diputados deban estar en el salón de sesiones al menos 251 legisladores (es decir 50% + 1). La condición suficiente se relaciona con la votación, que se verifica por mayoría absoluta, salvo los casos en que la Constitución y el Reglamento Interior del Congreso exigen las dos terceras partes de los votos, como es el caso del veto presidencial a un proyecto de ley o decreto.



**Figura 6. Esquema de conformación del Paquete Económico**



**Fuente:** Elaboración propia.

Ya que ambas cámaras del Congreso de la Unión participan en la distribución de las finanzas públicas y no existe un instrumento de control sobre los montos de presupuestales para el ejercicio de las tareas parlamentarias, los legisladores, particularmente en la Cámara de Diputados, cuentan con la facultad de autodeterminación financiera. Esta condición les permite a los representantes actuar sin presiones económicas, sin embargo, en contrasentido, también les brinda un amplio margen de maniobra para condicionar al resto de órganos del Estado.

## 2.5. Organización Administrativa del Congreso

Los órganos administrativos son cuerpos en que los legisladores delegan las tareas que no obedecen estrictamente a funciones parlamentarias de representación, legislación y control. En ese sentido, requieren de toda una infraestructura humana e institucional que impulse su trabajo y les permita desarrollar sus encomiendas con normalidad. Para ello, la Cámara de Diputados se apoya en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de la cual depende la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y el resto de las



Direcciones Generales.

A su vez, el Senado de la República mantiene una organización administrativa que le permite desahogar sus tareas, a través de la Secretaría General de Servicios Administrativos, de la cual dependen las Direcciones Generales que nutren las tareas parlamentarias.

## 2.6. Sanciones disciplinarias

Con la intención de preservar la estabilidad parlamentaria y la adecuada representación de los ciudadanos en el Congreso de la Unión, nuestro dispositivo constitucional establece que los diputados y senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día de su ausencia.

En caso de prologar tal ausencia por diez días consecutivos, está dispuesta su renuncia táctica al encargo y los órganos directivos de la Cámara respectiva deben convocar a los suplentes a rendir protesta en su lugar. Lo mismo ocurre para los legisladores que resultaren electos y no se presenten al recinto parlamentario pasado el término de diez días naturales.

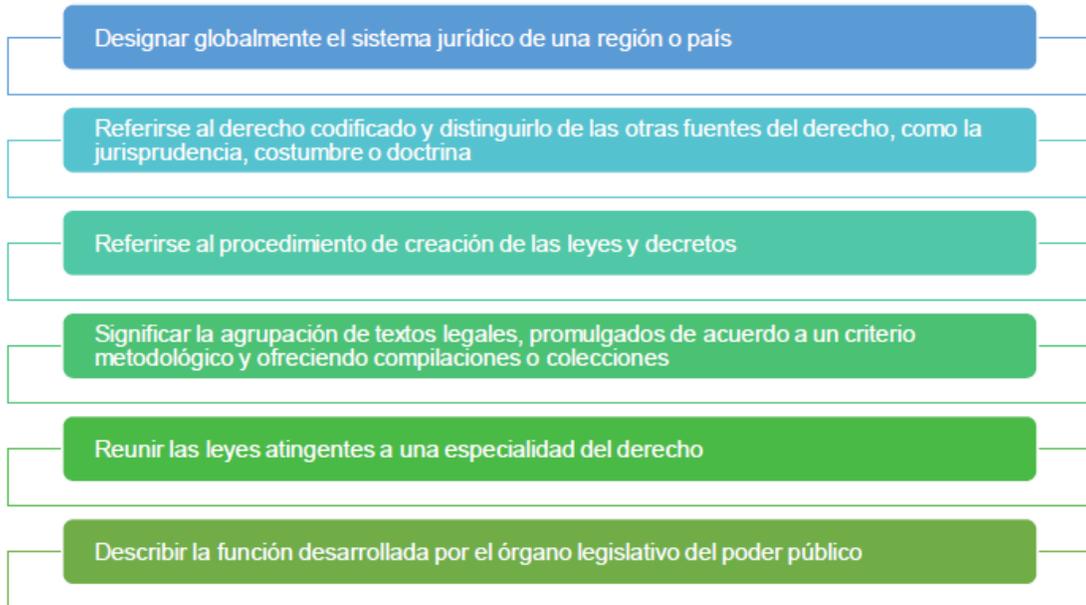
Paralelamente, los legisladores pueden incurrir en responsabilidades administrativas que son vigiladas por la Controlaría Interna. En tal caso, la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades está facultada por la Ley Orgánica del Congreso para imponer las sanciones que correspondan al acto u omisión de los legisladores.

## Tema 3. Funciones del sistema legislativo

La función con la que tradicionalmente se reconoce al Poder legislativo es la creación y reforma de ordenamientos jurídicos positivos, es decir, la legislación. Podemos entender a la *legislación* como el 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:



Figura 7. Diversas acepciones de la función legislativa



**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 de la legislación que, en sus aspectos fundamentales, coinciden con los elementos de la codificación según la concepción racionalista del *iusnaturalismo*.

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.



## Recursos pedagógicos

- a) Video introductorio de 3 minutos relativo a los órganos de gobierno del Congreso de la Unión.
- b) Presentación de Power Point con recursos audiovisuales insertos que retoman materiales de autoridades electorales y órganos parlamentarios.
- c) Lectura de 33 cuartillas acerca de la confección de bloques parlamentarios, intitulada “Bloques parlamentarios: Control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura”, coautoría de Marco Antonio García Pérez y Danitza Morales Gómez, socios de la firma Demolytics Investigación Estratégica.
- d) 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.
- e) Vídeo de 22 minutos intitulado “¿Para qué sirve un Diputado?” del canal Comunicreando. Disponible en:  
<https://www.youtube.com/watch?v=fHCQIzdgON4>
- f) Vídeo de 14 minutos intitulado “¿Para qué sirve un Senador?” del canal Comunicreando. Disponible en:  
<https://www.youtube.com/watch?v=NF73nJ0Eseo>
- g) Vídeo de 9 minutos intitulado “¿Sabes cómo se asignaron las legislaturas de Representación Proporcional? Aquí te explicamos” del canal del INE. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SYR71WaUiPI>



## Bibliografía

BÉJAR, L. (2017). *El proceso legislativo en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CAMPUZANO, I. (2016). *Tópicos de Formación Política (PRD). El Congreso: Organización y funcionamiento*. México: Literatura y Alternativas en Servicios Editoriales.

GARCÍA, M. (2017). *Métrica parlamentaria, una propuesta de evaluación al Legislativo*. Madrid: Académica Española.

GARITA, A., et. al. (2015). *La función legislativa en el Senado de la República*. México: Senado de la República.

HÄBERLE, P., (2018.) *El Estado Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

LIJPHART, A. (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Estados Unidos: Oxford University Press.

LOEWENSTEIN, K. (1983). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

MIRÓN, R., et. al. (Coords.) (2020). *Transición y Cambio en el Congreso mexicano*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

MORALES, D. (2020). *Métrica parlamentaria. Instrumento de control democrático*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

MORALES, D. Y KÁNTER, I. (2018). *Las comisiones ordinarias en el Senado de la República y sus cambios recientes*. México: Senado de la República.



## Conclusiones

- El Congreso es el espacio de negociación política por antonomasia, por lo que sus funciones no se limitan a las atribuciones legislativas, sino que se extienden al ejercicio de funciones de control y representación.
- Atendiendo a la naturaleza deliberativa del Congreso, se han diseñado prácticas, organismos e instituciones para salvaguardar la expresión de la soberanía popular, representada en los legisladores.
- Los Congresos distribuyen sus funciones en órganos de gobierno, parlamentarios y administrativos para ejercer con mayor eficacia sus mecanismos de control constitucional intraorgánico.



## Glosario

**Agenda legislativa:** Es un instrumento elaborado por cada expresión política representada en el Congreso, donde se esbozan las prioridades legislativas de cada grupo y sus ejes de trabajo para el periodo de sesiones en turno. Discrimina los intereses que ameritan la inversión de capital político y se propone el abordaje para atenderlos.

**Bloque parlamentario:** Es el acuerdo que celebran distintas fracciones de un Congreso para imponerse en las votaciones parlamentarias. Su naturaleza es temporal, coyuntural y multifactorial. Responde a coincidencias ideológicas, convergencia de posturas o conveniencia política. Se rige bajo la lógica de la disciplina legislativa e implica un compromiso de los partidos sobre el sentido del voto de sus miembros.

**Mayoría relativa:** Tipo de votación que tiene por principio elegir a quien tenga el mayor número de votos emitidos. Consiste en que el candidato o asunto sometido a votación obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos emitidos.

**Primera minoría:** representa un principio de elección, junto a la mayoría relativa y la representación proporcional, donde se eligen a 32 senadores con base en la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

**Representación proporcional:** Principio de elección basado en el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en una región geográfica, para proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad.

