

LECCIÓN XXXIX

FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA CÁMARA

SUMARIO: 1. *Incisos A y B del artículo 72 de la Constitución de 1874* 2. *Artículos 74, 75 y 76 del Proyecto del Primer Jefe.* 3. *Artículos 74, 75 y 76 de la Constitución de 1917.* 4. *Acerca de las disposiciones del artículo 75.* 5. *Acerca de las disposiciones del artículo 78 en cuanto sus fracciones II, II y V.* 6. *Acerca del abuso de la fracción V del artículo. 78.* 7. *Estudio acerca de las fracciones VI, VII, VII y IX del artículo 78.*

El texto primitivo de la Constitución de 1857, que aceptaba el sistema unicamarista, no estableció facultades exclusivas para la Cámara de Diputados ni para la de Senadores. Pero cuando se aceptó el sistema bicamarista por Ley del 13 de noviembre de 1874, hubo necesidad de precisar cuáles eran las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, lo que se hizo respectivamente en los incisos a) y b) del artículo 72 de aquella Constitución, que dicen respectivamente:

A. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal. II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el presidente de la república o los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete, tratándose de licencias solicitadas por el primero. III. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el artículo 103 de la Constitución. VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel.

B. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de

hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos, con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

El Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decía sobre el particular:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél. V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la cámara de senadores y erigirse en gran jurado para declarar si ha, o no, lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 75. La cámara de diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los trámites que la ley disponga. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del senado, y en sus recesos con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. VI. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Art. 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Una vez discutidos debidamente estos preceptos, quedaron definitivamente en el texto primitivo de la Constitución de 1917 como sigue:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina. IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél. V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la cámara de senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha, o no, lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 75. La cámara de diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que, por cualquiera circunstancia, se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes, diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga. III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas.

El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso. VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya; y VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se hayan interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Art. 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Por lo que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, debemos tener en cuenta que quizá la más importante de ellas consiste en aprobar el presupuesto anual de gastos. Naturalmente, no debemos confundir el presupuesto de gastos con las contribuciones para subvenirlos, porque las contribuciones tienen que ser establecidas por una ley y, por consiguiente, requiere la intervención de las dos cámaras, de acuerdo con lo prevenido en la fracción VII del artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso. Por consiguiente, esa fracción tiene su origen principalmente en que la Cámara de los Comunes en Inglaterra reclamó para sí ese derecho, en tanto que la de los Lores prefería hacer hincapié en sus funciones judiciales.

La fracción V está en íntima relación con las responsabilidades de los funcionarios públicos, y, por consiguiente, nos referiremos a ella cuando nos ocupemos de esas responsabilidades.

En cuanto a las fracciones I, II y III son realmente facultades administrativas que vienen a demostrar una vez más que entre nosotros, más que división, existe colaboración de poderes.

En cuanto a la disposición consignada en el artículo 75, tiene por objeto evitar que la Cámara de Diputados [sea] hostil al Ejecutivo: podría a éste en dificultades al no fijar remuneración para determinados puestos públicos, ya que el Ejecutivo no podría pagarlos si hubiera de atenerse exclusivamente al presupuesto; y en semejantes circunstancias no podría el Ejecutivo proporcionar determinados servicios, y quizá se vería obligado a renunciar. Para evitar esto, se establece que en caso de que la cámara pudiera señalar la retribución correspondiente a un empleo establecido por la ley, se entenderá la remuneración que haya tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Por lo que hace a las facultades exclusivas del Senado, ha llegado el momento de resolver la cuestión que nos habíamos planteado de si debe considerarse al Senado como representante del pueblo o de las entidades federativas. Desde luego, hemos observado con anterioridad que la representación de las entidades federativas es igual, y que lo único extraño entre nosotros es que el Distrito Federal elija senadores, circunstancia que se debe a que se considera como existiendo en potencia al Estado del Valle de México.

De no ser así, probablemente el Distrito Federal no tendría derecho a elegir senadores, como no lo tiene el distrito de Columbia en los Estados Unidos, por depender directamente del Ejecutivo.

La fracción I del artículo 78, que concede al Senado la facultad de aprobar los tratados y convenios diplomáticos, parece dar a entender que el Senado representa a las entidades federativas, pues éstas, como soberanas

en su régimen interior, o, si se quiere decirlo así “semisoberanas”, están más interesadas en que los tratados y convenios respeten sus derechos de lo que pueden estarlo los individuos particulares que componen un pueblo.

En el mismo caso se encuentran las fracciones II, III y IV del artículo de que se trata. La V, relativa a la desaparición de poderes en un estado, notoriamente interesa más a las entidades federativas que a los individuos en particular que viven fuera de los estados que se encuentran en el caso previsto, y, por lo demás, esa fracción merece alguna explicación.

No es lógico pensar que la desaparición de los poderes de un estado prevista por el Constituyente se refiera al caso material en que una catástrofe acabara con su gobernador, los miembros de la legislatura y los magistrados del tribunal superior de un estado. En realidad, no debe olvidarse que la fracción dice expresamente: “Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales...”. Es decir, lo que pretende la fracción es que los poderes de un estado deben tener el carácter constitucional, mismo que desaparece, sea porque no satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 115, o porque hayan dejado de cumplirse las obligaciones que esta Constitución pueda imponer legalmente a los poderes de un estado.

Sin embargo, se ha abusado mucho de este precepto, y basta con que el gobernador de un estado tenga la mala voluntad del presidente de la República para que este último funcionario solicite al Senado la desaparición de los poderes constitucionales de ese estado, a fin de poderle nombrar un gobernador a su gusto, lo cual constituye un abuso, sin que pueda remediarse ese mal con la restricción contenida en la parte final de esa fracción, que establece que esa disposición regirá siempre que las Constituciones de los estados no prevean el caso, pues esa prevención resulta más teórica que práctica, ya que las Constituciones de los estados están hechas para desarrollar un orden constitucional y no para prever circunstancias extraconstitucionales.

En cuanto a la fracción VI (erigirse en gran jurado), encierra una facultad, que es más interesante para las entidades federativas que para los individuos particulares de un estado. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que esa fracción se refiere a cuestiones políticas y no a cuestiones constitucionales de que debe ocuparse la Suprema Corte, como adelante se verá.

Por lo demás, esa fracción más bien se presta a muchos abusos, que se evitarían si se hubiera cumplido lo ordenado en la parte final del mismo cuando establezca que la ley reglamentará el ejercicio de esa facultad y el de la anterior.

Hasta ahora no se ha expedido esa ley reglamentaria, que es sumamente importante, explicándose la falta de esa ley, por un parte, por la dificultad

que entrañaría su redacción, y, por otra, por el deseo injustificado de dejarles al Ejecutivo y al Senado facultades arbitrarias que en un sistema verdaderamente constitucional no deberían tener.

Las fracciones VII, VIII y IX se refieren también a cosas que interesan más a las entidades federativas que a los individuos en particular, y que, además, entrañan facultades de colaboración con el Ejecutivo en ciertas designaciones o destituciones de funcionarios públicos, de las que nos ocuparemos en su oportunidad.

En resumen, podemos ver que la mayoría de las facultades exclusivas del Senado interesan más a las entidades federativas que al pueblo mexicano en general, y, por consiguiente, podemos concluir que realmente el Senado representa a las entidades federativas, en tanto que la Cámara de Diputados representa a la masa del pueblo mexicano.

En cuanto a lo dispuesto por el artículo 77, que establece lo que cada una de las cámaras puede hacer sin la intervención de la otra, como se comprenderá por la simple lectura del precepto, se trata de facultades económicas en las que sería inútil la intervención de la otra cámara, ya que solamente vendría a dificultar el despacho de los negocios.