

CAPITULO XVII

FACULTADES DE CADA UNA DE LAS CAMARAS
SIN INTERVENCION DE LA OTRA

por

FRANCISCO CASANOVA ALVAREZ

El artículo 77 Constitucional y sus antecedentes.—El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y sus antecedentes.—Organos para el ejercicio de las facultades que cada Cámara tiene sin intervención de la otra.—La Comisión de Administración de la Cámara de Diputados.—La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.—La Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.—La Comisión de Administración de la Cámara de Senadores.—La Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores.

*El artículo 77 Constitucional
y sus antecedentes.*

Las facultades que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene sin la intervención de la otra se hallan contenidas en el artículo 77 Constitucional, que a la letra dice:

“Cada una de las Cámaras puede, sin 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, y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.”

No es la Constitución Mexicana la única que contiene estos preceptos. Disposiciones similares se encuentran contenidas en las Constituciones Políticas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos e Italia.

Los primeros antecedentes del contenido del actual artículo 77, específicamente de su fracción II, se remontan a la Constitución Federal de 1824, la que en su artículo 34 decía: “Las Cámaras se comunicarán entre sí y con el Poder Ejecutivo, por conducto de sus respectivas secretarías, o por medio de diputaciones.” En 1836 se amplió esta facultad para establecer que cada una de las Cámaras sería autónoma para tomar resoluciones en materias económicas y de administración interna, además de la posibilidad de comunicación entre sí y con el Ejecutivo.

Sin embargo, el antecedente más inmediato en cuanto al contenido actual del artículo 77 Constitucional se encuentra en las cinco fracciones del artículo 66 del *Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836*, fechado el 30 de junio de 1840. En su primera fracción establece que cada Cámara puede tomar las resoluciones económicas y administrativas que considere pertinentes, sin que la otra intervenga para nada en ellas. La segunda se refiere a la comunicación entre sí y la tercera, al control administrativo del personal de cada Cámara. La fracción cuarta habla de la calificación de elecciones de sus miembros respectivos. Finalmente, la fracción quinta faculta a cada Cámara a “erigirse en Gran Jurado, para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes de los secretarios del despacho, consejeros, ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, contadores mayores de Hacienda y gobernadores de los Departamentos; y declarar si ha o no lugar a la formación de causa”.

Las dos primeras fracciones del artículo 66 del *Proyecto de Reformas de 1840* en cuestión, corresponden a las fracciones I, II y III del artículo 77 de la Constitución vigente. El primer antecedente de la fracción IV, relativa a la expedición de convocatoria para cubrir las vacantes existentes en sus respectivas Cámaras se localiza hasta 1874, en la Reforma al artículo 72 de la *Constitución de 1857*.

La facultad de erigirse en Gran Jurado de que habla la fracción V del artículo 66 del *Proyecto de Reformas de 1840* es, actualmente, facultad exclusiva del Senado de la República, según lo establece la fracción VII del artículo 75 de la *Constitución de 1917*.

La calificación de elecciones a que se refiere la fracción IV del *Proyecto de Reformas de 1840* también se establece como una facultad idéntica para ambas cámaras, pero separada en su ejercicio, tanto en el *Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842*, como en el *Segundo Proyecto*, también de 1842. De hecho, también en la *Constitución de 1917* vigente se establece que la calificación de las elecciones es una función similar, pero separada de ambas Cámaras, pues el artículo 60 dice: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable."

Como la calificación de elecciones ya se trató en otro capítulo de este Tratado, aquí nos ocuparemos exclusivamente de las facultades que expresamente menciona el multicitado artículo 77 Constitucional, cuyo texto fue leído y aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro en su trigésima octava sesión ordinaria, la mañana del jueves 11 de enero de 1917.

A pesar de que el 30 de diciembre de 1917 se presentó una iniciativa para agregar una quinta fracción que dijese "ejercer todas las funciones que expresamente demarque esta Constitución", el artículo 77 ha permanecido sin modificación alguna desde su aprobación, pues dicha iniciativa fue rechazada.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y sus antecedentes.

Las funciones económicas y administrativas a que se refiere el artículo 77 de la Constitución están especificadas, como las demás funciones del Congreso de la Unión, en el *Reglamento para su Gobierno Interior*. Así, los artículos 68 y 69 del *Reglamento* en vigor se refieren, respectivamente, al establecimiento de las Comisiones de Administración e Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda y al período y procedimientos para su renovación, mientras que los artículos 198 a 204 reglamentan el funcionamiento de la Tesorería tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores.

Los principales antecedentes del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* vigente —que, dicho sea de paso, fue expedido el 20 de marzo de 1934 y ha sufrido pequeñas reformas en 1963 y 1966—, son:

- a) El Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 1813;
- b) El Reglamento Interior de las Cortes Españolas de 1821;
- c) El Reglamento del Soberano Congreso de 1823;

- d) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824;
- e) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión de 1857, y
- f) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1898.

En el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, expedido por Don José Ma. Morelos y Pavón el 13 de septiembre de 1813, se encuentra ya en su artículo 48 una referencia a la asignación de sueldos para los diputados, una vez "creado y consolidado el tesoro público", en el sentido de que las asignaciones no pasarían "por ahora de ocho mil pesos anuales". Es explicable que este Reglamento se refiera casi exclusivamente a la instalación del Congreso por las circunstancias extraordinarias en que se encontraba la nación inmersa, como estaba, en la Guerra de Independencia, y que sólo de manera incidental se hiciera una referencia al pago de emolumentos a los diputados Constituyentes.

Aun cuando el Reglamento Interior de las Cortes Españolas se expidió el 29 de junio de 1821, y la consumación de nuestra Independencia se realizó el 27 de septiembre del mismo año, resulta ser un antecedente de extraordinaria importancia por dos razones. La primera porque, de hecho, el Reglamento existió desde el momento mismo de la expedición de la Constitución de Cádiz en 1812 y su promulgación en 1821 sólo hizo explícitos los usos y procedimientos reglamentados por la costumbre. La segunda porque se trata del primer antecedente, en sentido estricto, de la reglamentación de un Congreso. En cuando menos, cinco de sus capítulos se refieren a disposiciones de orden administrativo interno para su funcionamiento.

En efecto, el Reglamento Interior de las Cortes habla en su capítulo XVIII "del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes", en cuyo articulado estipula la existencia de una Comisión encargada del orden y gobierno interior de las Cortes, la que "cuidará de dirigir las obras y reparos que convenga hacer para la conservación y seguridad del edificio" y "estará encargada de la redacción del Diario de las discusiones, y de su impresión". Por su parte, los capítulos XX y XXI se refieren a "los subalternos" y "la guardia" de las Cortes; es decir, a la organización de los trabajos de intendencia (limpieza y vigilancia).

A su vez —y éstos son quizá los antecedentes reglamentarios más importantes contenidos en el Reglamento Interior de las Cortes Españolas—, los capítulos XXII, XXIII y XXIV se refieren, respectivamente, al establecimiento y funcionamiento de la Tesorería, a la redacción del Diario de las discusiones y el mantenimiento de la Biblioteca de las Cortes. La preocupación por estas tareas de apoyo administrativo para el adecuado funcionamiento de las Cortes, se refleja adecuadamente en las partes relativas del Reglamento en cuestión que hemos mencionado.

El Reglamento del Soberano Congreso expedido el 25 de abril de 1823 contempla un conjunto de disposiciones similares a las del Reglamento de las Cortes. Así, su capítulo XII se dedica al "orden y gobierno interior del palacio del Congreso" y el XV a la Tesorería, mientras que en el XIII se asignan las tareas de apoyo administrativo a la Secretaría del Congreso.

En el Decreto fechado el 23 de diciembre de 1824 el Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos expidió el Reglamento para su Gobierno Interior. Ya en él y de acuerdo con la Constitución Federal de 1824, se hace una clara diferenciación del Congreso en dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, aunque mantiene unificadas las funciones administrativas internas de ambas, estableciendo en el articulado de su capítulo XIV que el Tesorero del Congreso sería nombrado por "el Senado a propuesta interna de la Cámara de representantes, de entre los pensionistas o cesantes de la Federación" y que se encargaría de cobrar y recibir "de la tesorería general de la federación los caudales correspondientes al presupuesto de gastos" y de pagar las dietas correspondientes a cada senador o diputado, con la obligación de informar a los "periódicos de la capital" de la distribución de los caudales.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 desaparece la Cámara de Senadores, y el Congreso de la Unión queda conformado exclusivamente por la Cámara de Diputados, la que reforma su Reglamento Interior. En el nuevo Reglamento, expedido en diciembre de 1857, no se incluyen disposiciones para el funcionamiento administrativo, a excepción del artículo 42, que menciona la existencia de la Comisión Inspector de la Contaduría Mayor.

El Reglamento promulgado en 1898, veinticuatro años después de haberse restablecido la Cámara de Senadores y la Composición dual del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cambio, es mucho más preciso que los anteriores en el establecimiento de las funciones administrativas que resultan similares para ambas Cámaras, pero separadas en su ejercicio. El artículo 69, por ejemplo, determina la existencia permanente de las Comisiones de Administración, de Corrección de Estilo, de Redacción del Diario de los Debates y de Biblioteca y Archivo, para cada una de las Cámaras. El artículo 81, a su vez, establece el funcionamiento de la Tesorería del Congreso que manejaría los fondos de ambas Cámaras.

Organos para el ejercicio de las facultades que cada Cámara tiene sin intervención de la otra.

El ejercicio de las facultades de cada una de las Cámaras sin intervención de la otra que como hemos visto son de carácter económico y administrativo, se realiza a través de los órganos siguientes:

- 1) Cámara de Diputados:
 - 1.1) Comisión de Administración.
 - 1.2) Oficialía Mayor de la Cámara.
 - 1.3) Contaduría Mayor de Hacienda y su respectiva Comisión.
- 2) Cámara de Senadores:
 - 2.1) Comisión de Administración.
 - 2.2) Oficialía Mayor.

La Comisión de Administración de la Cámara de Diputados.

La Comisión de Administración se renueva cada año y es elegida en la primera sesión de cada período ordinario (Artículo 68). Cada mes tiene la obligación de someter a la consideración de la Cámara para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los diputados, los sueldos de los empleados y los gastos de la Cámara (Artículo 178). También corresponde a la Comisión de Administración visar las cuentas e intervenir en todo lo relativo al manejo de los fondos (Artículo 51). Para la realización adecuada de sus funciones, esta Comisión cuenta con:

- a) Una *Tesorería*, cuyo titular es nombrado a propuesta de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, lo mismo que los demás empleados. El artículo 202 del *Reglamento del Congreso* establece sus funciones y facultades de la siguiente manera: "Los Tesoreros [(se refiere también al de la Cámara de Senadores) cobrarán y recibirán de la Tesorería de la Federación los caudales correspondientes al presupuesto de los gastos que los Secretarios de cada Cámara, o los de la Comisión Permanente en su caso, le pasarán mensualmente. El Tesorero hará los pagos de dietas, gastos y sueldos de los individuos y empleados de su respectiva Cámara, los días designados para ese efecto. . . Los Tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados bajo su más estricta responsabilidad a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente." Corresponde al Tesorero, también, hacer los descuentos correspondientes a las inasistencias de los diputados, de las dietas que perciben.
- b) Una *Dirección de Administración*, que ejerce las funciones de contraloría general de la Cámara de Diputados, supervisando la adecuada inversión y los gastos autorizados por la Comisión de Administración.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

La Oficialía Mayor depende directamente de la Presidencia y Vicepresidencia de la Cámara de Diputados, y ejerce sus funciones a través de las nueve dependencias siguientes:

- a) *Departamento de Comisiones Permanentes*: Este Departamento se encarga de prestar los servicios administrativos necesarios para las actividades que desarrollan las diversas Comisiones que de manera permanente funcionan en la Cámara, registrando y tramitando los expedientes de los asuntos que han sido sometidos a la consideración de la Asamblea.
- b) *Departamento del Diario de los Debates*: Es la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, a través de este Departamento, la encargada de dar cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 184 del *Reglamento del Congreso*, en el sentido de que "Cada Cá-

mara tendrá un órgano oficial denominado 'Diario de los Debates', en el que se publicará la fecha y el lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura". En el Diario de los Debates no se publica nada de lo relacionado con las sesiones secretas. El Departamento del Diario de los Debates se encarga de copilar, registrar y preparar para su publicación los documentos y versiones taquigráficas de las sesiones, integrando el original del Diario, que se envía a la Imprenta de la Cámara para su publicación, y más tarde supervisa su distribución.

- c) *Departamento de Secretaría*: Este Departamento es un órgano auxiliar de la Directiva de la Cámara en el trámite de las sesiones, de manera que se encarga de llevar el registro y distribución de las iniciativas, el libro de leyes y la correspondencia oficial.
- d) *Departamento de Taquigrafía Parlamentaria*: Es el encargado de realizar la transcripción de los debates de las sesiones de la Cámara y las audiencias públicas y privadas que efectúan las comisiones.
- e) *Departamento de Archivo*: Se encarga de clasificar y guardar los expedientes, leyes, documentos, etc., que constituyen el Archivo de la Cámara. Una de las funciones más importantes de este Departamento es la catalogación del Diario de los Debates tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, así como de las diversas publicaciones que realiza la Cámara.
- f) *Departamento de Correspondencia*: Es una dependencia que presta servicios secretariales a los diputados.
- g) *Departamento de Personal*: Es el Departamento que lleva el control del personal que labora en la Cámara de Diputados y el de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- h) *Intendencia*: Que se encarga de la limpieza y el mantenimiento en todas las oficinas de la Cámara, así como servicios de estafeta y vigilancia.
- i) *Sonido y Grabación*: Es el Departamento que proporciona y se encarga del manejo del instrumental y material de grabación y sonido que se emplea durante las sesiones.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados es, además, un órgano técnico en materia de procedimiento legislativo.

La Oficialía Mayor mantiene relaciones de coordinación con las Comisiones Editorial y de Biblioteca para la utilización y manejo de los servicios de la imprenta y la biblioteca, atendiendo el aspecto administrativo de los mismos. De igual manera, atiende el aspecto administrativo de la Contaduría Mayor de Hacienda, y mantiene relaciones de coordinación con la Comisión Inspector.

La función primordial de la imprenta de la Cámara de Diputados es la impresión del Diario de los Debates y los documentos ordenados por la Secretaría, así como de las obras que la Comisión Editorial decida.

Por su parte, la *biblioteca* proporciona sus servicios no solamente a los miembros de la Cámara, sino al público en general, dependiendo administrativamente de la Oficialía Mayor.

Los servicios administrativos de la Cámara de Diputados y que guardan conexión con las tareas legislativas —Comisiones Permanentes, Secretaría, Diario de los Debates, etc.— sirven, bajo la supervisión del Oficial Mayor, a la Comisión Permanente, por virtud de lo dispuesto en el artículo 171 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que dispone que las sesiones de este Cuerpo se efectuarán en el salón de la Cámara de Diputados.

Otras tareas no menos importantes que realiza la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados son las siguientes:

- Preparar la cartera de las sesiones.

- Atender las relaciones con el sindicato de los Empleados y Trabajadores de la Cámara.

- Recibir la protesta de ley del personal.

- Llevar el control administrativo de la guardería infantil de la Cámara.

- Vigilar el cumplimiento de las normas interiores de trabajo.

- Tramitar las adquisiciones e intervenir en su formulación.

- Vigilar la organización y funcionamiento de los almacenes y de los inventarios.

- Cuidar de la conservación del mobiliario y del equipo.

- Ordenar todo lo relativo a la conservación del edificio de la Cámara de Diputados.

- Tramitar los juicios de amparo en que el Congreso sea autoridad responsable.

- Prestar el servicio de Oficialía de Partes.

- Mantener relaciones de carácter administrativo con otras dependencias oficiales.

La comisión inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados

La Contaduría Mayor de Hacienda es un organismo exclusivo de la Cámara de Diputados y, sin intervención de la Cámara de Senadores, se encarga de examinar y glosar la cuenta anual que el Ejecutivo Federal presenta cada año al Congreso de la Unión para su aprobación. La Comisión inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda es la encargada de dirigir las funciones de la Contaduría y de proponer ante la Gran Comisión a todo su personal, el que queda registrado por la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Es el artículo 74 Constitucional el que en sus fracciones II y III dispone que la Contaduría Mayor de Hacienda, que dirige la contabilidad de las oficinas y agentes de la Federación que manejan fondos, valores o bienes, dependerá administrativamente de la Cámara de Diputados a través de la Comisión inspectora.

La Contaduría Mayor de Hacienda basa su funcionamiento en la Ley Orgánica que con fecha 13 de febrero de 1937 aprobó el Congreso de la

Unión. El diputado a la XLVIII Legislatura Humberto Hiriart Urdanivia presentó el 30 de diciembre de 1972 una iniciativa para expedir una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que actualmente se encuentra en estudio.

*La Comisión de Administración
de la Cámara de Senadores.*

Por su parte, la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores es la encargada de vigilar el manejo de los fondos de la Cámara por la Tesorería de la misma. Como la Comisión de Administración de la Cámara de Diputados ya analizada, la de la Cámara de Senadores también se encarga de formular mensualmente el presupuesto de dietas, sueldos y gastos de la Tesorería para someterlo a la aprobación de la Presidencia de la Gran Comisión.

Las funciones de la Tesorería se hallan delimitadas en los artículos 198 a 204 del Reglamento del Congreso y, como en el caso de la Tesorería de la Cámara de Diputados, consisten en realizar el ejercicio del presupuesto de dietas y sueldos de senadores, funcionarios y empleados, y de todos los gastos de la Cámara. También corresponde a la Tesorería del Senado la supervisión y pago de las requisiciones de bienes y materiales o servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la Cámara.

*La Oficialía Mayor de la
Cámara de Senadores.*

La Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores tiene las mismas atribuciones y configuración que la de la Cámara de Diputados, y las ejerce a través de cuatro dependencias:

- a) *Dirección de Registro y Publicación del Debate:* Que se encarga de realizar todos los trabajos necesarios para la edición del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, de la transcripción y reproducción de los documentos registrados, taquigrafía y magnetofónicamente en la asamblea y de la impresión y distribución de iniciativas, dictámenes y los demás materiales de trabajo, cumpliendo con los ordenamientos del Artículo 184 del Reglamento del Congreso.
- b) *Departamento de Administración:* Que ejerce el control de personal, inventarios, vigilancia y mantenimiento del edificio y de sus oficinas.
- c) *Departamento de Prevención Social:* Que es el órgano que atiende las peticiones formuladas a los senadores y los auxilia en la ayuda que éstos prestan. Es también en este Departamento donde se orienta al público en relación con los diversos problemas para los que solicitan ayuda a los senadores.
- d) *Servicio Médico de Emergencia:* Que se encarga de atender los casos de emergencia médica y de promover la medicina preventiva entre los senadores y empleados de la Cámara.