



25

Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas

Pendientes en materia de facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias
Dirección General de Análisis Legislativo
Julio, 2018

Introducción

La naturaleza bicameral del poder legislativo mexicano data de 1874, año en que se sentaron las bases de la asignación de las facultades que hoy en día se encuentran dispuestas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente del artículo 73 al 78. La razón de prever la existencia de dos Cámaras legislativas puede responder a diversas razones. Originalmente se planteó la de representar, por separado, a los individuos (a través de los diputados) y a las entidades integrantes de la federación (a través de los Senadores) para definir una naturaleza especial a cada una de ellas y plantear la innecesaria intervención dual de las Cámaras en asuntos que afectan intereses directos de la ciudadanía, por un lado, y de las entidades federativas, por el otro.

El diseño político del poder legislativo en México se basa en el modelo estadounidense. Los Senadores estarían integrados en su Cámara de manera proporcional al número de estados, cada uno de estos estaría igualmente representado. Mientras tanto, los Diputados representarían a un número similar de ciudadanos, cada uno, de tal suerte que los estados con más individuos enviarían más representantes a esta Cámara.

Actualmente, el poder Legislativo en México se conforma de 628 legisladores, de los cuales 500 son diputados (300 elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 de manera proporcional a través del sistema de listas en cinco circunscripciones en todo el país) y 128 Senadores (de los que 64 son de mayoría relativa y 32 de primera minoría -tres en total por cada entidad federativa-, y otros 32 de representación proporcional elegidos a través de listas nacionales).

Facultades del poder legislativo federal.

En lo respectivo a las facultades del Congreso de la Unión, es posible encontrar una clara estructura dentro de la Constitución (*Tabla 1*). Además de iniciar leyes y decretos (art. 71) se aprecian: aquellas que tienen en conjunto ambas Cámaras, es decir, que las comparten y en las que dependen una de la otra (art. 73); las facultades exclusivas, es decir las que se reservan, por separado y de manera diferenciada, para la Cámara de Diputados (arts. 74 y 75) y para el Senado (art. 76). Asimismo, se encuentran las de la Comisión Permanente (art. 78) y las que cada una de las Cámaras puede asumir sin intervención de la otra (art. 77), siendo estas idénticas para una y para otra.

Tabla 1. Estructura de las facultades del poder legislativo en la CPEUM

Artículos	Contenido
73	Facultades del Congreso que involucran a ambas Cámaras en conjunto
74	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados
76	Facultades exclusivas del Senado
77	Facultades que cada Cámara puede asumir sin intervención de la otra
78	Facultades de la Comisión Permanente

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM.

Facultades exclusivas de cada Cámara.

El término *facultad exclusiva* puede ser entendido como el derecho asignado constitucionalmente a solo una de las Cámaras del Congreso federal para realizar actividades no concernientes a su contraparte. Estas, como se dijo, están reguladas especialmente por los artículos 74 (en el caso de las que tocan a la Cámara de diputados) y 76 (en el caso de las correspondientes al Senado). Cada una de estas atribuciones se terminan en la Cámara competente sin que el asunto deba pasar a la otra. Enseguida, se presenta el contenido de dichos artículos constitucionales (*Tabla 2*).

Tabla 2. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado (resumen)

Cámara de Diputados (fracciones del artículo 74)	Cámara de Senadores (fracciones del artículo 76)
<p>I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación [...];</p> <p>III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución (ver) [...];</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) enviado por el Ejecutivo Federal [...] Podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen [...];</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran;</p>	<p>I. Analizar la política exterior (y) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba [...]</p> <p>II. Ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado, en caso de un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina [...]</p> <p>III. Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País [...]</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional [...]</p> <p>V. Nombramiento del titular del poder ejecutivo local cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa [...]</p> <p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa [...]</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos [...]</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...]</p>

Continúa...

Cámara de Diputados (fracciones del artículo 74)	Cámara de Senadores (fracciones del artículo 76)
<p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo [...];</p> <p>VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>IX. Derogada.</p> <p>X. Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.</p> <p>XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública [...]</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; y</p> <p>XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal [...]</p>

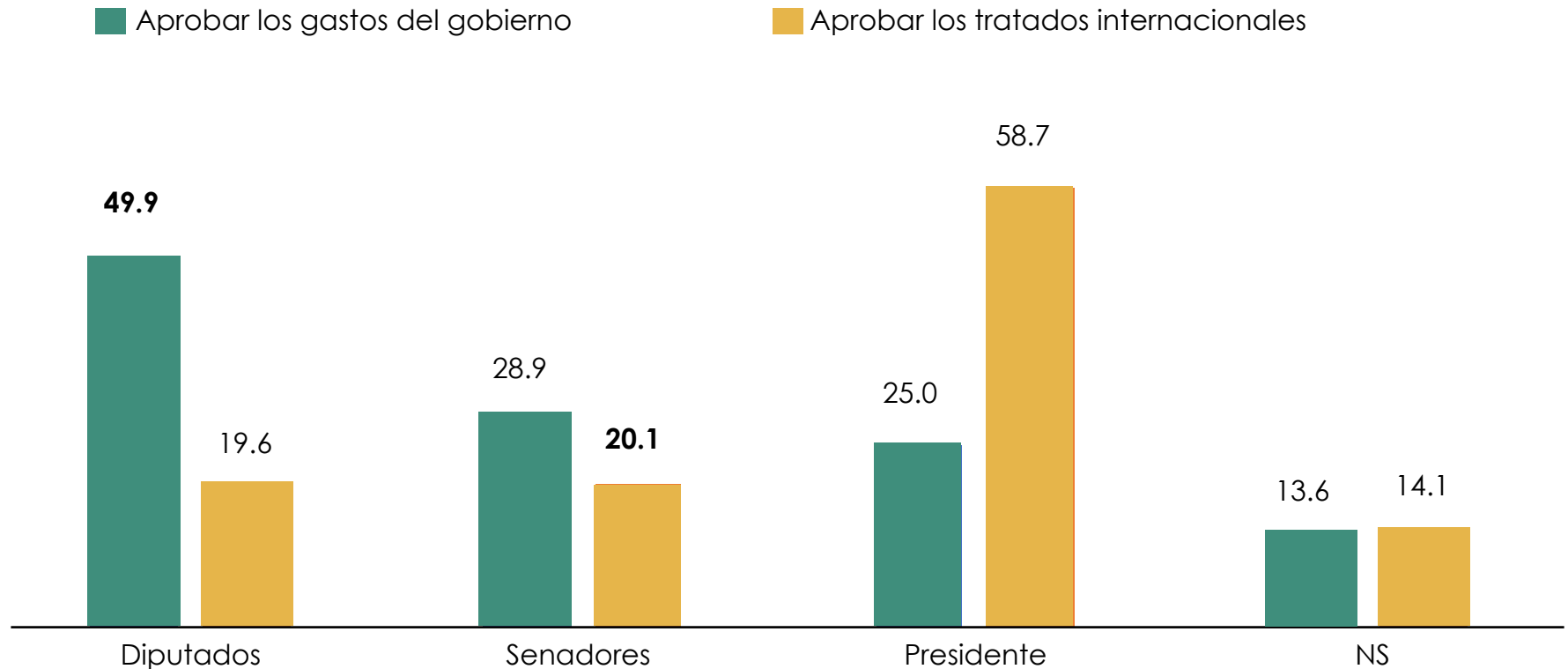
Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 74 y 76 de la CPEUM.

Conocimiento de la ciudadanía.

La Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (UNAM, 2016) incluye un par de reactivos relacionados con la identificación de facultades exclusivas por parte de los entrevistados. Cada pregunta trata de indagar qué tantos conocen quién, o quiénes, se encargan de un par de funciones específicas: por un lado, “aprobar los gastos del gobierno” en una clara alusión a la fracción IV del artículo 74 sobre la aprobación del PEF y, por otro, “aprobar los tratados internacionales”, referente al segundo párrafo de la fracción I del artículo 76.

De acuerdo con los resultados, se observa que ninguna de estas funciones (tanto aprobar el PEF como los tratados internacionales) se entiende como facultad exclusiva y tampoco se le relaciona con la Cámara facultada; únicamente la mitad de los entrevistados identifica a los diputados como los responsables de aprobar los gastos del gobierno; y solo dos de cada 10 sabe que el Senado se encarga de aprobar los tratados internacionales (*Gráfica 1*). Ambas tienen que ver con la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, ya que el primero es quien elabora el presupuesto; y quien suscribe previamente los tratados internacionales.

Gráfica 1. ¿Quién o quiénes realizan las siguientes funciones? (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Fix F., H., Julia I. Flores, y Diego Valadés (coords.) (2017) Los mexicanos y su Constitución. Tercera encuesta nacional de cultura constitucional. IJ-UNAM. Pág. 152. Recuperado de: <https://bit.ly/2MUQACL> Los entrevistados podían dar hasta tres respuestas de entre seis posibles, razón por la que los porcentajes no suman 100.

Iniciativas pendientes en el Congreso relativas a facultades exclusivas.

A lo largo de las legislaturas dentro del periodo 2006 - 2018 se presentaron diversas iniciativas para modificar y/o para complementar las disposiciones constitucionales respecto con las facultades exclusivas de cada Cámara. Se han identificado a siete que se encuentran pendientes: tres se enfocan en aspectos propios de la Cámara de Diputados (provenientes de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PES) y cuatro del Senado (propuestas por los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRI en conjunto, PRD, y PT). Los temas en los que se enfocan las iniciativas son: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y deuda pública, por parte de la Cámara de Diputados; así como tratados internacionales, Fiscalía General de la República, y límites entre los estados, en lo que respecta al Senado (*Tabla 3*).

Propuesta integral con base en las iniciativas legislativas sobre facultades exclusivas.

La *Tabla 4* presenta integralmente a todas las iniciativas enunciadas. Como se puede apreciar, las propuestas en su conjunto comprenden cinco adiciones, dos modificaciones, y la derogación de un párrafo. Asimismo, la del Senador Ricardo Monreal Ávila expide la ley reglamentaria de las fracciones X y XI del artículo 76 relacionadas con los límites territoriales de los estados.

Tabla 3. Iniciativas legislativas referentes a facultades exclusivas de cada una de las Cámaras del Congreso.

Fecha, denominación, y enlace.	Objeto de la iniciativa en cuanto a facultades exclusivas	Proponente(s)
<p>22/02/2018. Que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>https://bit.ly/2M87UUH</p>	<p>Eliminar las partidas secretas del PEF destinadas al uso de los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p>	<p>Diputadas Alejandra Gutiérrez Campos (PAN) y Minerva Hernández Ramos (PAN).</p>
<p>04/04/2018. Que reforma el artículo 74 (fracción IV) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>https://bit.ly/2MCzjyS</p>	<p>Establecer que en los años en que exista cambio de legislatura, la Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF a más tardar el 30 de noviembre.</p>	<p>Dip. Cynthia Gissel García Soberanes (PES) y el Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco (PES).</p>
<p>16/04/2013. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículo 74, fracción VI...).</p> <p>https://bit.ly/2M2JUmn</p>	<p>Establecer reglas que estructuren el uso ordenado, responsable y transparente de la deuda pública. Para ello propone (entre otros) establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de los informes sobre el manejo y destino de la deuda pública contratada por la federación, entidades federativas y de los municipios, incluida la de empresas y fideicomisos con participación pública, y la de los organismos autónomos.</p>	<p>Diputado Silvano Blanco Deaquino (PRD)</p>
<p>24/04/2018. Que adiciona un párrafo al artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>https://bit.ly/2lkfJex</p>	<p>Establecer en la Constitución que la aprobación de los tratados internacionales deberá ser con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.</p>	<p>Senadores Héctor Flores Ávalos (PAN) y Enrique Burgos García (PRI).</p>

Fecha, denominación, y enlace.	Objeto de la iniciativa en cuanto a facultades exclusivas	Proponente(s)
<p>30/05/2018. Que adiciona un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>https://bit.ly/2JOxv8i</p>	<p>Establecer que para la aprobación, terminación, denuncia, suspensión, modificación y enmienda de tratados internacionales en materia de derechos humanos se requerirá de mayoría calificada en el Senado.</p>	<p>Senadores Héctor Flores Ávalos (PAN) y Enrique Burgos García (PRI).</p>
<p>14/09/2017. Que reforma el artículo 76, fracción XIII y el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>https://bit.ly/2t8UTC</p>	<p>Regular el funcionamiento e integración de la Fiscalía General de la República. Para ello propone (entre otros) precisar que será un órgano autónomo, dotado de plena independencia orgánica y en cuya integración directiva interviene la SCJN y el Senado; y detallar el procedimiento de designación.</p>	<p>Senador Luis Sánchez Jiménez (PRD)</p>
<p>06/12/2011. Que crea la Ley Reglamentaria de las fracciones X y XI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>https://bit.ly/2M6VnRo</p>	<p>Expedir la ley reglamentaria sobre los límites entre los estados, materia legislativa exclusiva del Senado.</p>	<p>Senador Ricardo Monreal Ávila (PT)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Búsquedas: artículo 76; artículo 74; artículo 75; facultades exclusivas; facultad exclusiva.

Tabla 4. Propuestas legislativas pendientes relativas a facultades exclusivas de cada Cámara del Congreso de la Unión.

Artículos	Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 74, fracción IV</p>	<p>Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>...</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>...</p>	<p>Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre y a más tardar el día 30 de noviembre los años que exista cambio de legislatura. [Iniciativa 04/04/2018 del GPPES en Diputados]</p> <p>...</p> <p>Se deroga. [Iniciativa 22/02/2018 del GPPAN en Diputados]</p> <p>...</p>
<p>Artículo 74, fracción VI</p>	<p>Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara</p>	<p>Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas así como los informes sobre el manejo y destino de la deuda pública contratada</p>

Artículos	Texto vigente	Texto propuesto
	<p>ra de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p>	<p>por la federación, entidades federativas y de los municipios, incluida la de empresas y fideicomisos con participación pública, y la de los organismos autónomos. [Iniciativa 16/04/2013 del GPPRD en Diputados].</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos, los egresos, deuda pública, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos, en los gastos realizados o el destino o refinanciamiento de la deuda contratada, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. [Iniciativa 16/04/2013 del GPPRD en Diputados].</p> <p>... ..</p>
<p>Artículo 76, fracción I</p>	<p>...</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.</p>	<p>...</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.</p>

Artículos	Texto vigente	Texto propuesto
		<p>En el caso de los tratados Internacionales, su aprobación requiere el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. [Iniciativa 24/04/2018 del GPPRI en Senadores].</p> <p>Cuando los tratados internacionales a los que se refiere el párrafo anterior versen sobre la protección y garantía de un derecho humano, se requerirá para su aprobación, terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro de reservas y formulación de declaraciones interpretativas sobre los mismos, las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la Cámara de Senadores. [Iniciativa 22/02/2018 del GPPAN en Senadores].</p>
Artículo 76, fracción XIII	Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución.	Nombrar al Fiscal General de la República, a los Fiscales especializados en delitos electorales y anticorrupción, y a los Fiscales ejecutivos de la Fiscalía General de la República de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución. [Iniciativa 14/09/2017 del GPPRD en el Senado]

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley presentadas en la [Tabla 3](#).

Comentarios finales.

En los últimos años, la intención del legislador en cuanto a facultades exclusivas de las Cámaras ha sido mantenerlas básicamente como se encuentran dispuestas en la Constitución no sin puntualizar aspectos muy particulares e importantes. Entre ellos elimina un párrafo de entre todos los que integran las fracciones de ambos artículos (74 y 76) con la sola intención de eliminar la partida secreta, esto como parte de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. En el caso de esta misma Cámara, se propone también un cambio en el plazo para aprobar el PEF únicamente en aquellos años en los que haya cambio de legislatura, así como ampliar sus atribuciones de revisión de los informes sobre deuda pública.

En lo que respecta al Senado, uno de los aspectos que se intenta puntualizar por las iniciativas presentadas es el de la votación requerida (de dos terceras partes) para aprobar los tratados internacionales; asimismo el de nombrar, además del Fiscal General de la República, a los Fiscales Anticorrupción, de Delitos Electorales, y a los Fiscales Ejecutivos dependientes del primero. Asimismo, uno de los pendientes fijados en anteriores legislaturas es el de reglamentar el tema de los límites territoriales de las entidades federativas a través de un ordenamiento específico.

Al trasladar el tema a la ciudadanía e indagar sobre el conocimiento que tiene sobre dos de las facultades exclusivas más importantes, se tiene que la mitad reconoce la aprobación de los gastos del gobierno como propia de los diputados, mientras que dos de cada 10 hacen lo propio con la aprobación de los tratados internacionales por parte del Senado (*Gráfica 1*). En ambos casos no quiere decir que reconozcan dichas atribuciones como exclusivas de cada Cámara pero sí que hay un desconocimiento específico de quiénes llevan a cabo estas tareas dentro de nuestro sistema político.

Los cambios que propone el conjunto de iniciativas pendientes en el Congreso en materia de estas facultades exclusivas (desconocidas como tal por la ciudadanía) se enfocan a aspectos importantes: por un lado, eliminar la partida secreta del PEF para uso de los Secretarios y, por otro, especificar la votación requerida para la aprobación de los tratados internacionales.

Legislación sobre facultades exclusivas.

- Arts. 74, 75 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Arts. 166 y 169 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Arts. del 232 al 265 del Reglamento del Senado de la República.
- Arts. del 220 al 229 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Dirección General de Análisis Legislativo

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López

Investigador

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Investigador

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Investigador

Mtra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Investigadora

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias


Investigador

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Investigador

Miriam Denise Velázquez Mora

Diseño editorial



Cómo citar este documento:

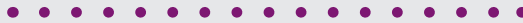
Palazuelos Covarrubias, Israel (2018), “Pendientes en materia de facultades exclusivas de las cámaras del Congreso”, Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas No. 25, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 16p

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.
Cuadros analíticos de propuestas legislativas es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1874>

@IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/



[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)