

Artículo 74

ciona cuando el Congreso de la Unión la reconoce, sin que sea suficiente el hecho de que el presidente de la República la hubiese concertado. Esta relevante facultad administrativa del Congreso general, implica en la perspectiva constitucional, un mecanismo de control financiero respecto del Ejecutivo federal, de tal manera que es el propio Congreso quien tiene la posibilidad constitucional de ordenar el pago de la deuda pública.

Otras facultades administrativas que contempla el artículo, tienen especial importancia política en tanto que se refieren a la permanencia del presidente de la República en su cargo. En efecto, el titular del Ejecutivo federal sólo podrá disfrutar de licencias cuando lo autorice el Congreso de la Unión (fracción XXVI). Además, es el propio Congreso quien podrá hacer efectiva o no la renuncia del presidente de la República a su cargo, de acuerdo con la fracción XXVII.

Facultades electorales. En los casos de las faltas temporales o definitivas del presidente de la República, corresponde al Congreso de la Unión constituido en colegio electoral el designar, según sea el caso, al presidente interino o al sustituto, en la inteligencia que de acuerdo con los artículos 84 y 85 constitucionales, de no encontrarse en periodo de sesiones el órgano legislativo cuando acontezca la falta temporal o la definitiva del presidente de la República, corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso general, la designación, según sea el caso, del presidente interino —si la falta temporal no excede de 30 días— o del presidente provisional.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 727 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 202 y ss.; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, CECSA, 1979, pp. 117 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1958, pp. 253 y ss.

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

ARTÍCULO 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. Examinar, discutir y aprobar anualmente el

Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, por ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

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 instauren.

VI. Otorgar a negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República;

VII. Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

COMENTARIO: Hablar de facultades exclusivas es implicar la existencia de dos cámaras que comparten funciones de Poder Legislativo. No obstante, en la Constitución de 1824 no hubo facultades exclusivas como tales para cada Cámara. El concepto de facultades exclusivas nace con las reformas del 13 de noviembre de 1874 en las que el Constituyente Permanente tuvo que justificar la reinstalación del Senado, suprimido expresamente en la Constitución de 1857, asignando una naturaleza particular a cada Cámara. A la Cámara de Diputados se le asignó una naturaleza popular y, al Senado, una naturaleza federativa.

Con base en esta diferenciación de origen, fue consecuencia necesaria la diferenciación de funciones. Las facultades exclusivas de cada Cámara, explica Felipe Tena Rodríguez, son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas. Su ejercicio no produce leyes, sino decretos que no pueden ser vetados.

Una de las funciones propias de la Cámara de Diputados ha sido la declaración formal del presidente electo. Desde la Constitución de 1824, a la Cámara de Diputados correspondía dicha función. A partir de 1857, las constituciones no determinan con detalle el procedimiento de elección del presidente constitucional, sino que delegan en las leyes electorales la fijación de los procedimientos, reservándose a la Cámara, constituida en Colegio Electoral, la facultad de declarar formalmente electo al presidente. Esta función es, en consecuencia, estrictamente declarativa, lo cual la diferencia de la función constitutiva encomendada al Congreso mediante los artículos 73 fracción XXVI y 84 constitucionales. Esta última disposición otorga al Congreso la facultad de constituirse en Colegio Electoral para la designación de presidente interino o sustituto fungiendo así en su calidad de elector.

Las fracciones II, III y IV del artículo comentado se refieren a facultades hacendarias que merecieran fusionarse en una sola o mejor, suprimir las dos primeras fracciones de antigua manufactura, para dejar vigente la fracción IV que, por extensa, es explícita por sí.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados ha tenido bajo su cargo el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta función, ejercida en principio por los dipu-

tados integrantes de la Comisión, tuvo que depositarse, debido a su especialización y complejidad, en un órgano u "oficina", como lo designa la fracción III al referirse al libre nombramiento de sus jefes y empleados por la Cámara.

Estas funciones deben armonizarse con las atribuciones del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73 fracción VII constitucional) a través de una ley de ingresos que anualmente se tendrá que aprobar; así como con la facultad del Ejecutivo federal para instrumentar la planeación en todas sus vertientes, de acuerdo al artículo 26 constitucional. De esta manera, el presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional, lo cual daría una preeminencia a la Cámara de Diputados sobre el propio Congreso, el cual expide la Ley de Ingresos, y frente al Poder Ejecutivo federal. La obligatoriedad del presupuesto de egresos de la Federación se determina en el artículo 126 constitucional.

El presupuesto de egresos es la relación de los gastos que anualmente erogarán los poderes de la Federación. La formulación del proyecto de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, el cual deberá presentarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior o, en caso de la renovación del Ejecutivo, hasta el 15 de diciembre.

Una vez ejercido el presupuesto, la cuenta pública del año anterior debe ser presentada ante la Comisión Permanente del Congreso dentro de los primeros diez días de junio.

La oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda procederá a la revisión de la cuenta pública y, al encontrar alguna irregularidad deberá notificarla a la Comisión Permanente o, en caso de estar sesionando, a la Cámara de Diputados.

La función revisora de la cuenta pública es, sin lugar a dudas, una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión en general. Ante la decadencia de las tareas legislativas del Congreso, la función actual de los parlamentos debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del Poder Ejecutivo. Controlar y no legislar es la tarea fundamental de las cámaras: los informes de los secretarios de Estado y jefes de departamento, el informe presidencial, la revisión del funcionamiento de los organismos del sector paraestatal, el análisis de la política exterior por el Senado y la revisión de la cuenta pública deben ser las facultades más importantes.

Cualquier irregularidad en la cuenta pública es causal de responsabilidad. Por ello, la reforma a la fracción IV, del 28 de diciembre de 1982,

ARTÍCULO 74

177

que consiste en el antiguo procedimiento de desafuero, ahora denominado requisito de procedibilidad.

No obstante la última relación entre los delitos patrimoniales que pueden surgir de la revisión de la cuenta pública y el requisito de procedibilidad debiera separarse de la fracción IV este requisito y constituir una sola fracción pues constituye todo el procedimiento penal de todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

Cuando algún servidor público comete un delito y la denuncia procede, el Ministerio Público puede investigar; pero, antes de llegar a consignar, debe solicitarse el desafuero.

A continuación proporcionamos algunos casos de desafuero o de declaración de procedencia de una acusación penal:

- 1918, 29 y 30 de agosto. Desafuero del gobernador de Guerrero Silvestre Mariscal.
- 1923, 23 de febrero. Se conoce la violación del fuero constitucional del diputado Peña.
- 1924, 12 de noviembre. Desafuero del gobernador de Chiapas.
- 13 de noviembre. Desafuero de varios diputados.
- 1925, Desafuero del diputado Wenceslao Macils de Campeche.
- 1925, 17 y 19 de octubre. Desafuero del gobernador de San Luis Potosí.
- 1928, 14 de marzo. Desafuero del gobernador de Querétaro.
- 1929, 3 de junio. Desafuero de varios senadores.
- 1930, 4 y 22 de septiembre. Desafuero del senador Alejo Bay.
- 1942, 27 de octubre. Desafuero del senador Carlos Ortega Zavalev.
- 1945, 17 de enero. Desafuero de diputados Pedro Téllez, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre.
- 1947, 22 de octubre. Desafuero del senador Félix Ireta Viveros.
- 1981, 21 de julio. Desafuero del gobernador Oscar Flores Tapia.
- 1983, 30 de julio. Desafuero del senador Jorge Díaz Serrano.

El desafuero no es un derecho renunciable, sino parte de las prerrogativas de los servidores públicos. Pretende eliminar las acusaciones temerarias y proteger la investidura de dichos funcionarios. El desafuero no prejuzga sobre la culpabilidad penal de los servidores; se ha dado el caso de una completa absolución de los cargos.

tal como aconteció con el senador Félix Ireta, acusado y desafuorado en 1947, pero absuelto por el juez penal el 28 de abril de 1951, lo cual permitió que se reintegrase a sus funciones en el Senado el 30 de noviembre del mismo año.

Por lo que respecta a la fracción V, la función de la Cámara de Diputados es distinta a la descrita en párrafos anteriores, ya que esta facultad versa sobre el papel de jurado de acusación dentro del procedimiento de juicio político.

Hasta antes de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados decidía sobre la culpabilidad de los denominados delitos oficiales y correspondía al Senado la aplicación automática de la sanción, remoción y/o inhabilitación para ocupar un cargo público. A partir de la Constitución de 1917, el sistema de responsabilidad política cambia, y se despoja a la Cámara de Diputados de la facultad de juzgar sobre la culpabilidad del servidor público; fungiendo, en cambio, como Ministerio Público para la fase de investigación de los hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad política.

En la práctica, la responsabilidad política ha operado fundamentalmente contra los gobernadores de los estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. A continuación se exemplifican algunos casos de juicios políticos dados en nuestra historia constitucional.

- 1919, 1, 4, 5 y 8 de agosto, gobernador provisional de Tamaulipas;
- 30 y 31 de octubre, gobernador de Nayarit;
- 28 de noviembre y 29 de diciembre, gobernador de Querétaro;
- 1920, 5 de agosto, gobernador de Colima, Miguel Alvarez García;
- 1923, 25 de octubre y 23 de noviembre, gobernador de Nayarit;
- 1924, 17 de octubre, senador Tiburcio Fernández Ruiz;
- 1926, 20 de enero, gobernador de Tamaulipas;
- 12 de febrero, gobernador de Jalisco.

Por último, la Cámara de Diputados tiene exclusivamente a su cargo la función de ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le sean sometidos por el presidente de la República. Con esta facultad, los diputados comparten con los senadores una fracción de la importante función ratificadora de nombramientos. No obstante, corresponde al Senado un mayor peso e importancia en la función de ratificación.

BIBLIOGRAFÍA: González Oropeza, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa-UNAM, 1984, pp. 94-96 y 106-107; Nava Negrete, Alfonso, "Cuestiones constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación", *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, FCE-UNAM, 1972, pp. 185-191; Ríos Elizondo, Roberto, "El presupuesto de egresos", *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, FCE-UNAM, 1972, pp. 253-292; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 12^a ed., México, Porrúa, 1973, pp. 349-365.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 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.

COMENTARIO: A diferencia de otros, el artículo 75 no tiene antecedente en la Constitución de 1857, del cual hubiere sido tomado. En la sesión de once de enero de 1917, en la cual se aprobó el artículo 75 de la Constitución vigente al referirse a este precepto tan sólo se dijo que "...complementa las disposiciones sobre presupuestos...".

El texto original no ha sido reformado. Son varios los artículos constitucionales que regulan las facultades presupuestarias. Así, el artículo 73 fracciones VII y XXIV y el 74 fracción IV de la Constitución federal, facultan al Congreso y a la Cámara de Diputados para legislar en materia presupuestaria.

El artículo 75 constitucional establece a cargo de la Cámara de Diputados una conducta de hacer, consistente en señalar en el presupuesto de egresos (que conforme al artículo 74 fracción IV constitucional le compete examinar, discutir y aprobar anualmente) la retribución que corresponda a un empleo establecido legalmente.

Este precepto busca, sin duda, dar eficacia a la fracción IV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que dispone que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos; así como a la fracción XI del artículo 73 del pacto federal, que faculta al Congreso para crear empleos públicos señalándoles sus remuneraciones.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto

público, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1976; y su reglamento, publicado el 18 de noviembre de 1981, en su diario, establecen la forma, términos y contenido del presupuesto de egresos, detallando inclusive todo lo relativo al pago de salarios a los servidores públicos.

Por tanto, mantener un orden y control del gasto público, es la razón por la cual la parte relativa al pago de retribuciones en favor de quienes desempeñan un empleo previsto legalmente, debe quedar señalada en el presupuesto de egresos de la federación. Es por esto que previamente a la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación. Es por esto que previamente el gobierno federal prevé realizar en un año, la Cámara de Diputados debe discutir primero "las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlas...", tal como lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Esas contribuciones son aquellas que la fracción IV del artículo 31 constitucional impone al contribuyente el deber de cubrirlas a la Federación, estados y municipios donde resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; es decir, las contribuciones no deben ser ruinosas, excesivas, ni inequitativas, pues de serlo serían inconstitucionales.

El texto del artículo 75 constitucional permite apreciar, a primera vista, que amén de constreñir a la Cámara de Diputados a señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, cuando apruebe el presupuesto de egresos; a la vez busca garantizar el derecho de percibir una retribución a quien desempeñe un empleo previsto legalmente; de suerte que esta retribución deberá pagarse aun cuando la Cámara de Diputados hubiere omitido señalarla al aprobar dicho presupuesto. Y no podría ser de otra manera, cuando el espíritu que orientó al Constituyente de 1917 no fue otro que el de abrir paso a una serie de garantías mínimas en favor del trabajador, para evitar que subsistieran las situaciones injustas e infráhumanas entonces prevalecientes que fueron algunas de las causas del movimiento armado de 1910; garantías dentro de las cuales está la protección al salario que es lo que reitera el artículo 75 que se comenta.

En esa perspectiva, el trabajador del gobierno federal no podía quedar fuera de ese marco de garantías y a ello obedece que el artículo 75 que nos ocupa señale que deberá cubrirse su retribución a quien desempeñe un empleo previsto legalmente, a pesar de que la Cámara de Diputados no la hubiere señalado al aprobar el presupuesto de egresos; lo cual huelga decirlo, podría ser algo voluntario o involuntario, pero siempre en detrimento del derecho legítimo del empleado de percibir una retribución por su trabajo.

Desde luego que es evidente que el Constitu-