

Artículo 128

por los servicios que prestaran; con lo cual se coartaba la posibilidad a todos aquellos cuya situación económica fuera modesta o precaria, pero que también podían demostrar tener igual o mejor capacidad para desempeñar una función pública. Es decir, se buscó evitar que se hiciera patente un criterio clasista en la selección de quienes se encargaran del manejo de la cosa pública.

Es de destacarse que a propósito del Poder Judicial federal, las remuneraciones a sus integrantes y empleados administrativos han sido incrementadas satisfactoriamente, con lo cual se propicia el arraigo y se impulsa la carrera judicial con el consiguiente beneficio de procurar que sea una realidad la impartición de justicia pronta y expedita.

Una cuestión que se relaciona con el artículo 127 comentado, es que si la palabra remuneración es sinónima o está utilizada para referirse al salario, en tal hipótesis sería aplicable el artículo 123, B, fracción IV constitucional, que prohíbe que se disminuya la cuantía de los salarios durante su vigencia que, sin duda, cuando menos debe ser anual porque anual es el presupuesto de egresos en el que deben quedar comprendidos por disposición del artículo 75 constitucional.

No obstante la regla prevista en el tercer párrafo del artículo 5º constitucional, al indicar que todo trabajo personal debe tener la justa retribución, prohibiendo la renuncia a la percepción total de esa retribución sin que haya pleno consentimiento, permite interpretar armónicamente el artículo 127 constitucional en el sentido que, como una excepción a la regla general, si es factible jurídicamente que el servidor público, voluntariamente, prescinda de recibir una parte de su retribución, siempre que, desde luego, dicha parte sea tal que no reduzca el monto justo de aquélla; pues de lo contrario, aun cuando hubiere voluntad y consentimiento expresos, no sería aceptable jurídicamente que el servidor público renuncie a percibir esa justa retribución; aunque dicha renuncia la haga en beneficio del erario, pues ello contrariaría el contenido axiológico de todas las disposiciones constitucionales protectoras del salario de los servidores públicos.

Por último, se sobreentiende que la remuneración que menciona el artículo 127 constitucional, como todo ingreso por prestar un trabajo personal, está sujeta a retenciones, descuentos, deducciones o embargos en los casos previstos en las leyes, tal como lo dispone la fracción VI del artículo 123, "B", constitucional, en congruencia con el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la propia Constitución, que establece que no se requerirá declaración de procedencia en tratándose de demandas del orden civil que se enderecen contra cualquier servidor público. En el caso de los servidores que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ésta dispone que el total de los descuentos no excederá

del treinta por ciento del salario que se perciba; y en su reglamento se prevé como sanción la suspensión de salarios por un periodo determinado, situación ésta que constituye, evidentemente, una excepción, legalmente prevista, a la regla general del derecho a percibir totalmente la remuneración por desempeñar una función pública.

En resumen, aunque nacido por razones tendientes a evitar problemas electorales, relativos a los funcionarios de elección popular, el artículo 127 constitucional hoy día tiene un alcance más amplio, que abarca a todos los servidores públicos federales, cualquiera que sea el origen de su nombramiento.

Lo irrenunciable de la remuneración se estableció para evitar que sólo fueran funcionarios aquellas personas que previamente tuvieran una posición o situación económica desahogada, que les permitiera prescindir de la remuneración por el desempeño de la función pública.

Que la remuneración sea adecuada significa que sea tal que permita al servidor público desempeñar su función sin preocupaciones económicas que le distraigan; es decir, que pueda satisfacer sus necesidades familiares normales y las propias relacionadas con el cargo. La exigencia que la determinación de la remuneración sea determinada equitativamente en el presupuesto de egresos, tiene estrecha relación con lo dicho en el párrafo que antecede, ya que si la equidad es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo que manda el artículo 127 constitucional es que al determinarse el monto de las remuneraciones a los servidores públicos, además de otros criterios de clasificación, se respete esa elemental norma de equidad, precisamente para fomentar el arraigo y la seguridad en el empleo, que son presupuestos de la carrera de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 815-817; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 83; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VII, p. 835; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 475-477.

Federico QUINTANA ACEVES

ARTÍCULO 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

COMENTARIO: Revisados los preceptos constitucionales precedentes al comentario del artículo 128, se habrá encontrado que es reducido el número de los que no han sufrido reformas, modificaciones o adiciones, e inclusive la supresión de algún párrafo o el cambio de ubicación en el numeral respectivo. Este es uno de esos pocos artículos que conservan, casi hasta gramaticalmente, la concepción de todos nuestros congresos constituyentes respecto de una sensible formalidad constitucional, la protesta, que no por su menor importancia sino por un deber ciudadano y patriótico, conviene preservar, aun cuando infortunadamente haya caído su práctica en desuso y solamente se cubran los requisitos formales de su cumplimiento. Pese a estas circunstancias resulta conveniente, ya que se ha conservado el principio legal, intentar se conozca la trascendencia cívica que tiene el acto de protestar el desempeño de un cargo público, porque al menos quedará en la conciencia del funcionario o empleado el hecho de que al realizarlo contrae con la nación una obligación fundamental y necesaria.

En los comentarios a los artículos 87 y 97 fue examinada la protesta que deben rendir tanto el presidente de la República como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito y los jueces de distrito; el presidente ante el Congreso de la Unión, los ministros ante el Senado de la República y los magistrados y jueces de distrito ante el pleno de la Suprema Corte. La protesta implica para quien la otorga el deber de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la nación, y la solemnidad con que se efectúa tratándose del presidente y los ministros, revela la importancia que aún mantiene en el alma popular. La protesta de los demás funcionarios públicos, menos solemne, se realiza en el caso de los secretarios de Estado, ante el presidente de la República; la de los funcionarios de menor jerarquía y empleados, ante el titular de cada dependencia del Ejecutivo federal; ante el gobernador de un estado por lo que corresponde a los funcionarios y empleados de las administraciones públicas estatales, y ante los presidentes municipales respecto de quienes prestan servicios en las administraciones de los ayuntamientos del país. Su propósito es el mismo en todos los casos y representa el deber constitucional del absoluto respeto a nuestra ley fundamental y a todas las disposiciones que emanen del Congreso de la Unión o de los congresos locales.

Si se revisan los antecedentes de la disposición se encontrará que desde la Constitución de Apatzingán, a la cual se hacen constantes referencias en esta obra, se disponía que cada uno de los miembros del Supremo Gobierno, en donde se depositaban las funciones del Poder Ejecutivo,

debían otorgar el juramento de obediencia y fidelidad a las instituciones públicas nacionales (artículos 235 y 236). El Constituyente de 1824 dispuso asimismo que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, debía prestar juramento de guardar la Constitución y el acta constitutiva (artículo 163) y en iguales términos las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1842, de raigambre centralista, mantuvieron vigente este juramento en términos similares (artículos 6º de las primeras y 201 de las segundas), lo cual demuestra que sin distinción de concepciones ideológicas o partidos políticos, se estimó que el deber de la protesta entrañaba el compromiso de respetar y hacer guardar nuestra Constitución, en lo que socialmente representa.

El precepto, en la Constitución de 1857, fue redactado en iguales términos al transcrito, con el único cambio de la palabra *juramento* por la palabra *protesta*, al haber tenido en alta estima aquella voz el Constituyente de Querétaro; a grado tal, que al concluir éste su trabajo, don Valentín Gómez Farías, egregio impulsor de las nuevas ideas políticas y constitucionales, en ceremonia solemne del congreso, se presentó ya muy anciano a jurar devotamente la Constitución, como si fuera el libro sagrado de la patria, y todos los diputados hicieron lo mismo como acto simbólico de la unidad de todos los mexicanos, sin diferencia de creencias, ideas o criterios políticos, ya que en ese histórico congreso habían convergido liberales puros, liberales moderados y conservadores, cuya conciencia institucional fue superior y unánime, no obstante los diversos campos del pensamiento y los diferentes propósitos de acción que había animado en los debates, a cada uno.

Ello es lo que para nosotros representa la jura o protesta de guardar nuestra Constitución política y nuestras leyes: un sentimiento de respeto al simbolismo que de ella emana y la proyección normativa de la vida nacional que su conjunto positivo comprende, pues independientemente del contenido semántico de estas voces, su objetivo es afirmar el espíritu nacional y la unidad que debe prevalecer en toda realización de una actividad pública destinada al bien común y no al privado de quien la ejerce.

El profesor Gabino Fraga nos dice que a virtud de las reformas introducidas el año de 1873, el juramento que se hacía al tomar posesión de un cargo fue sustituido por una simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraían, al quitársele la significación religiosa que se había pretendido darle cuando fue aprobado el artículo 121; pero agrega que cualquiera sea el punto de vista desde el cual se examine la protesta o la promesa de decir verdad, ambos conceptos constituyen requisitos legales que atañen a todos los niveles de la administración pública: federales, estatales o municipales, los cuales preva-

leen sobre cualquier concepción política o religiosa que pudiera anteponérseles. Para mejor demostración de su afirmación, advierte que la promesa de decir verdad subsiste en el párrafo cuarto del artículo 130 de la Constitución vigente, al estar asentado que tanto esa promesa como las obligaciones del funcionario o empleado, sujetan a quien las hace a las penas que con tal motivo establece la ley. Revisa por ello tales obligaciones de unos y otros, en función de los efectos directos de la protesta, porque de su contenido desprende su naturaleza jurídica. Veamos en consecuencia el marco de esas obligaciones: a) el desempeño personal de la función encomendada, no transferible a un tercero; b) la obediencia que el inferior debe prestar a cualquier orden dictada por un superior jerárquico; c) la ejecución de las actividades inherentes al cargo, con la intensidad, esmero y cuidado apropiados; d) la exigencia de residir en el lugar donde vayan a prestarse los servicios y durante el tiempo fijado a los mismos, y e) la guarda y reservas impuestas por la naturaleza de los asuntos o disposiciones legales al funcionario o empleado.

Por su parte el doctor Serra Rojas indica que la protesta legal obliga a todos los trabajadores del Estado a un deber de lealtad a la nación; más que una forma en la toma de posesión de cualquier cargo, es un compromiso público de funcionarios y empleados, a efecto de poder derivar de ella las responsabilidades en que incurran, pues para él sólo por caso de excepción es posible encomendar algunas tareas a personas distintas de quien debe responder por el ejercicio de una determinada función pública, como pudiera ser el caso de las licencias, las vacaciones, la comisión de delitos oficiales, las comisiones sindicales, etcétera, ya que al presentarse estos acontecimientos propiamente burocráticos, la acción administrativa no se interrumpe por la ausencia del empleado.

El maestro distingue a la vez el acto de protestar en dos tipos característicos: la protesta solemne y la protesta ordinaria, otorgando a la primera el carácter que tiene cuando toma posesión el presidente de la República o lo hacen los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y estimando que la segunda, al tener un carácter propiamente formal, puede presentarse bajo diversas formas, cuando la hacen los funcionarios de los elevados cargos al tomar posesión de los puestos ejecutivos, cuando la llevan a cabo los funcionarios de menor jerarquía ante el titular correspondiente de la administración pública, o la que tiene lugar a través de un simple acto de presentación del funcionario ante los subordinados.

Agregaríamos por nuestra parte que aún subsiste la toma de protesta de cualquier empleado, a través de la simple fórmula que se inserta en los nombramientos, donde se inscribe al final una breve leyenda que dice: "En la ciudad de México

(o el lugar donde vayan a prestarse servicios), a x fecha, se presentó ante el suscrito (director administrativo, jefe de personal o delegado), la persona a quien se ha expedido el presente nombramiento, y después de haber protestado conforme a lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución Política de la República, y guardar ésta y las leyes que de ella emanen, tomó posesión de su empleo desde luego". Y a continuación debe aparecer la firma del empleado.

Sea una u otra la forma utilizada, el requisito formal queda cubierto con base en el criterio de que es la nación la que reclama de manera permanente la adecuación de su administración pública a las necesidades del país y que corresponde al gobierno organizarse y responsabilizarse previamente, si se pretende coordinar el esfuerzo nacional conjunto y se exige de los servidores públicos su más eficaz y honesto rendimiento. Además, se ha dicho que ante el crecimiento del aparato gubernamental, la norma y el procedimiento constitucional deben estar inmersos en toda función pública, a fin de crear conciencia en el servidor público de que el otorgamiento de un cargo, puesto o empleo, no se reduce a su mero desempeño ni al cumplimiento por parte del Estado de la contraprestación económica a la que se compromete, sino a la responsabilidad que contrae de ser útil a la sociedad y a la nación, elementos que están implícitos en el acto de la protesta.

Para concluir, debe añadirse que el acto de protesta de un cargo o empleo no debe verse tampoco, como lo han supuesto varios profesionistas e intelectuales en algunos foros críticos, como un sentimiento romántico del constituyente, que si bien es cierto pudo tener validez y alguna fuerza conceptual en pasadas épocas, en el momento actual carece de toda significación, pues ni los funcionarios le dan la importancia que se merece, ni los empleados crean conciencia de sus deberes constitucionales por el mero hecho de estampar su firma en el nombramiento y aceptar el mítico compromiso de cumplir con deberes y obligaciones que jamás les serán exigidos. Nos oponemos a este pensamiento, porque aún dentro de una concepción materialista como la expresada, creemos que en nuestro medio oficial subyacen aún los valores cívicos y un mínimo sentido de responsabilidad y que todavía prevalece la conciencia del deber en el servicio público, porque de llegar a desaparecer unos u otras, se anularía la base y apoyo de la función administrativa y se convertiría ésta en acto mecánico, sin orden y eficacia. Creemos que el compromiso moral que se establece con la protesta, en algo contribuye a mantener enhiesta la fortaleza de la Constitución, fundamento de la acción pública de todos los países, cualquiera sea la órbita política dentro de la cual se desenvuelven, ya que los ciudadanos responden con voluntad a ella, seguros del respeto que sus normas representan.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 77 y ss.; Congreso de la Unión; *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 850-852; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1948, pp. 255-263; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Manuel Porrúa, 1968, t. I, pp. 420-433.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ARTÍCULO 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

COMENTARIO: La primera prevención del precepto determina que en épocas de tranquilidad o normalidad, las funciones que ejerzan las autoridades o mandos castrenses, sólo sean aquellas que directamente se relacionen con la disciplina militar, o sea que entraña una prohibición absoluta de que se inmiscuyan en cualquier otra actividad que no sea la propia de las fuerzas armadas, de tal suerte que, como dice Ignacio Burgoa, ninguna persona pueda ser afectada en sus bienes jurídicos por ningún órgano o miembro del ejército, salvo que los actos de afectación respectivos incidan estrictamente dentro del ámbito de la disciplina militar, y si en el orden jurisdiccional los tribunales militares no pueden extender su competencia a sujetos que no pertenezcan al instituto armado, en el orden administrativo tampoco la autoridad militar tiene bajo su potestad de imperio a las personas no militares, concluyendo que cualquier abuso de fuerza al respecto no sólo se haría sin competencia, sino cometiendo un delito de lesa Constitución. En el proyecto de código fundamental que don Venustiano Carranza presentó ante la Asamblea Nacional Constituyente de Querétaro, el precepto de mérito era el artículo 128, que correspondía al 122 constitucional de 1857 y en cuyo proyecto no se había considerado este artículo, el cual nació de la proposición de un grupo numeroso de diputados que pidieron la supresión de las comandancias generales del ejército en toda la República y que esto se ordenara mediante una disposición constitucional, toda vez que según apa-

rece en el correspondiente debate, dichos organismos castrenses habían llegado a ser adversarios terribles para los gobiernos de los estados y una rémora para todo progreso, por lo que ventilándose ya el asunto, la comisión nombrada al efecto quiso en su dictamen dejar bien sentada la prohibición de toda injerencia del ejército en la vida civil y cumplir además el deseo ya expresado y así propuso el artículo el tenor siguiente:

"En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley arreglará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales."

Entonces Ponciano Arriaga (1811-1863), uno de los más distinguidos constituyentes, formuló un voto particular, el 22 de enero de 1857, por cuanto se refiere a la segunda parte del proyecto, señaló que si la ley suprimía las comandancias generales, más tarde establecería otras bajo distinto nombre, de suerte que en esa forma no se solucionaba el problema y que si lo deseado era su abolición, puesto que dichas comandancias no habían sido más que rivales de las autoridades de los estados y tomaban parte muy directa en los negocios civiles, políticos y administrativos, que deliberaban y mandaban no sólo en asuntos de justicia sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública, ejerciendo de hecho facultades y atribuciones que de derecho pertenecían sólo a las autoridades políticas o civiles, etcétera; y que dichas comandancias generales existían en todos los estados de la Unión, con sus comandancias secundarias y accesorias, pues se les consideraba como algo inherente y necesario, ya que no se comprendía cómo podía conservarse la paz sin la intervención de las armas, ni la seguridad personal o pública sin el amparo de ejércitos permanentes, ni cómo se perseguirían los malhechores y se guardarían las cárceles, sin esas guardias o escoltas perpetuamente residentes en las poblaciones o recorriendo los caminos, pero todas obrando por sus propias inspiraciones, desviándose de su objeto y desconociendo que la autoridad estaba en otra parte, etcétera; por lo cual y otras muchas consideraciones, Arriaga estimó que como segunda parte del precepto se inscribiera lo que sigue:

"Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciere para la estación de las tropas permanentes."

Sometido a votación el artículo, la primera parte fue aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes y habiéndose puesto a discusión el voto particular de Arriaga, después de una aclaración fue aprobado por 74 constituyentes por 5 en contra, por lo cual el precepto quedó así desde enton-