

MARCO JURÍDICO

ARTÍCULO 124. Facultades reservadas a los estados

Texto original de la Constitución de 1917

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Este artículo no tiene ninguna ley que lo reglamente.

Comentario jurídico

Lic. Manlio Fabio Beltrones*

La distribución de competencias es tema fundamental del Federalismo. En efecto, un Estado Federal se integra con diferentes entidades autóno-

* Licenciado en Economía por la UNAM. Ha sido diputado federal del PRI por Sonora y Subsecretario de la Secretaría de Gobernación. Actual candidato de ese partido a la gubernatura de Sonora. Sus comentarios jurídicos de este cuaderno abarcan los artículos 124 al 129.

mas denominadas “Estados Federados”. En cada Estado miembro de la Unión existe un sistema de poder público ejercitado a través de los tres poderes fundamentales: *legislativo, ejecutivo y judicial*. Ahora bien, como estructura propia del poder federal, también existen y funcionan los órganos de la Federación. Entre éstos y los órganos de los estados debe haber una clara delimitación de competencias.

De no precisarse el campo de actuación de los sistemas federales y estatales, se propiciarían conflictos frecuentes, interferencias de acción y choques inevitables entre las autoridades federales y las de los estados miembros de la Unión. Tales peligros eventuales se evitan con la determinación competencial entre la Federación y los estados.

De los dos sistemas que al respecto se conocen y que han adoptado las constituciones de estados federales, México se ha inclinado, desde el primer proyecto de la Constitución de la República del 25 de agosto de 1842, por el sistema que determina y precisa en la Constitución Federal, las facultades y competencias de la Federación, dejando para los estados el ejercicio de las facultades no explícitamente conferidas a aquélla.

Mediante este método de distribución de competencias, se precisa y limita el campo de actuación del Estado Federal, en beneficio de los estados federados quienes, de tal suerte, con autonomía y con autoridades y leyes propias, pueden abocarse a la debida atención de su problemática regional para consolidar sus avances y propósitos de desarrollo y modernidad.

Esta delimitación de competencias favorables a los estados y, por tanto, decisiva para la eficacia del Federalismo, se robustece con lo dispuesto por el artículo 103 de la propia Constitución, conforme a cuyas fracciones II y III se puede interponer el Juicio de Amparo si alguna ley o acto de autoridad federal vulnera o restringe la soberanía de los estados, o si éstos invaden el ámbito competencial de la Federación. Por lo que cualquier controversia que se suscite por tal motivo será resuelta por el pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Este precepto legal está vinculado con otros preceptos constitucionales relativos al funcionamiento del propio poder federal, como son los artículos 40, 41, 73, 74, 76, 79, 89, 94 al 107, 115 al 122, 131 y 132.

Su antecedente constitucional inmediato es el artículo 123 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que es la reproducción íntegra del artículo 117 de la Ley Fundamental de 1857.

Artículo 125. Incompatibilidad para desempeñar dos cargos de elección popular

Texto original de la Constitución de 1917

Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Comentario jurídico

La democracia es un régimen político que se sustenta en la elección popular para la designación de los individuos responsables de los órganos del Estado, fundamentalmente del Legislativo y del Ejecutivo. El ejercicio de las funciones públicas derivadas de la elección es uno de los derechos inherentes a la ciudadanía, y por cuanto que la persona favorecida fue electa en virtud de sus cualidades y de su ideología, constituye también un deber desempeñarse como autoridad del Estado. Así, clara y respectivamente lo establecen los artículos 35 y 36 de la Constitución.

Ahora bien, si el derecho de voto pasivo es un privilegio de los ciudadanos, el cargo para el cual fue electo debe desempeñarlo con eficiencia y esmero. Por tal motivo, nuestros constituyentes, con certeza, prohibie-

ron la acumulación de cargos, aunque sean conferidos por determinación electoral. En consecuencia, quien es electo para un cargo no puede ejercitar otro, ni de la Federación ni de los estados, incluyendo a los municipios, pese a que esta precisión no se contiene en el artículo que se comenta, pero la lógica y la congruencia democrática así lo exigen.

La prohibición contenida en el cuerpo de este precepto es congruente con nuestro régimen democrático y federal que instituye la propia ley en su artículo 40, y su inobservancia sería contraria a la propia democracia.

Asimismo, este artículo debe interpretarse en relación con otros preceptos de la Constitución, específicamente con los artículos 55, 58 y 82, por cuyo contenido se deduce que tampoco se pueden acumular con responsabilidades de elección popular los cargos judiciales, toda vez que para ser candidato a un puesto de elección popular se debe renunciar al encargo que se tenga, por los menos noventa días antes de que se verifiquen los comicios.

En tal virtud, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de tribunales colegiados o unitarios de circuito, los jueces de distrito y en general toda persona cuyo encargo consista en impartir justicia, no puede realizar estas importantes tareas y al propio tiempo desempeñar otro encargo de elección popular.

La acumulación de funciones implica el deterioro de las mismas; la no atención, con idéntica profundidad, de funciones distintas y la prevalencia del interés personal del involucrado.

Los cargos de elección popular son necesarios para la democracia y la resolución ciudadana debe ser respetada. Ahora bien, puede acontecer que un ciudadano, dada su vocación de servicio público y su entrega total a las tareas que se le encomiendan, sea electo para dos diferentes cargos. En tal eventualidad, ante la tajante prohibición de acumularlos, el ciudadano favorecido por los electores podrá escoger el puesto que habrá de desempeñar.

También si una persona concurre a un cargo federal y a otro estatal por vía de elección popular, lesionaría la autonomía que el Pacto Federal reconoce a los estados.

Este pronunciamiento individual no lastima, sino que fortalece la democracia, por cuanto que el interesado, ante la imposibilidad de cumplir los encargos que el pueblo le confiere, decide cuál realizará para servir efectivamente a la comunidad.

Semejante posibilidad de opción favorece a los partidos políticos minoritarios quienes, precisamente por esta calidad, postulan para diferentes cargos a una misma persona. Al conferir dicha posibilidad a los partidos políticos, es incuestionable el fortalecimiento de la democracia.

Sus antecedentes inmediatos son el artículo 118 de la Constitución de 1857 y el artículo 124 del proyecto de Constitución de 1916.

ARTÍCULO 126. Principio de legalidad del gasto público

Texto original de la Constitución de 1917

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1990.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1990.

Comentario jurídico

El Estado no puede cumplimentar sus tareas y finalidades sin un respaldo económico, sin una hacienda a cuya formación contribuyan de manera proporcional y equitativa, según las leyes fiscales y en su caso los reglamentos, los causantes o usuarios de servicios. Las cantidades pecuniarias recabadas por el Estado deben destinarse íntegramente a cubrir sus gastos. Tal es el objetivo primordial de las finanzas públicas, cuyo control compete en exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo determina el artículo 74 constitucional.

Dada la citada teleología, ningún órgano o autoridad del Estado puede realizar pago alguno que no esté previsto en el Presupuesto de Egresos, sea de la Federación o del Distrito Federal, cuya aprobación es facultad exclusiva de la citada Cámara de Diputados.

Dicho precepto legal queda íntimamente vinculado con los artículos 72, inciso H); 73, fracciones VIII, IX, XXVIII; 74, fracciones II, III, IV, y 75 de nuestra Constitución.

La democracia exige transparencia y rectitud en los gastos; incluso los subsidios que perciben los partidos políticos para la realización de sus fines se conceden porque así lo especifican la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tal virtud, el régimen republicano exige que ninguna erogación provenga de decisiones caprichosas o dispendiosas, de forma que la austeridad garantice a los causantes el buen uso de sus aportaciones al erario nacional.

Ahora bien, puede acontecer que una ley posterior a la adopción del presupuesto determine una erogación, misma que puede verificarse precisamente por así acordarlo una determinación legal. Tal posibilidad de gasto también está prevista por el artículo que se comenta, cuyo espíritu y esencia tienden a evitar gastos que, por no estar en el presupuesto o acordados en la ley, son injustos y, por tanto, no son procedentes ni

legales. Mediante la determinación presupuestaria o legal de pagos, se salvaguardan y sanean las finanzas públicas.

Su primer antecedente es el artículo 347 de la Constitución Política de la monarquía española de 1812; siendo su antecedente constitucional inmediato el artículo 119 de la Ley Fundamental de 1857.

ARTÍCULO 127. Remuneración de los altos funcionarios

Texto original de la Constitución de 1917

El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, se señaló que la remuneración de los servidores públicos enumerados en este artículo será adecuada e irrenunciable, determinada anualmente conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, y en ella se incluye dentro de los servicios públicos a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, cuya remuneración será conforme al Presupuesto del Distrito Federal.

Texto vigente

El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servi-

dores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1990.
- Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1990.

Comentario jurídico

Los servidores públicos, las personas que por elección popular o por nombramiento, en diferentes niveles, desempeñan las funciones propias del Estado, deben ser debidamente remuneradas, con el objeto de que no se desentiendan de sus funciones y de que no malversen los fondos del erario. Ciertamente es que la realización de las tareas públicas significa y representa un honor para quien es designado en el cargo; pero por equidad, por elemental principio de justicia y por requerimientos materiales ineludibles, el servidor debe percibir un pago compensatorio de sus esfuerzos; es por ello que este artículo decreta la percepción de emolumentos para los servidores públicos como un derecho irrenunciable.

Este precepto legal se vincula con los artículos 5; 36, fracción IV; 75, y 126 de la propia Constitución.

El mismo se refiere específicamente a los servidores públicos, enunciando algunos de los cargos más importantes: Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputados

y senadores al Congreso de la Unión, representantes a la Asamblea del Distrito Federal y “los demás servidores públicos”.

Esta última frase se relaciona íntimamente con el artículo 108, conforme al cual se consideran servidores públicos todos los funcionarios y empleados y “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal”, o en dependencias del Distrito Federal.

Conforme a esta enunciación, en sentido amplio, es servidor público cualquier persona que preste sus servicios al Estado, por lo cual también quedan incluidos los trabajadores, a quienes se refiere el Apartado “B” del artículo 123 de esta Constitución.

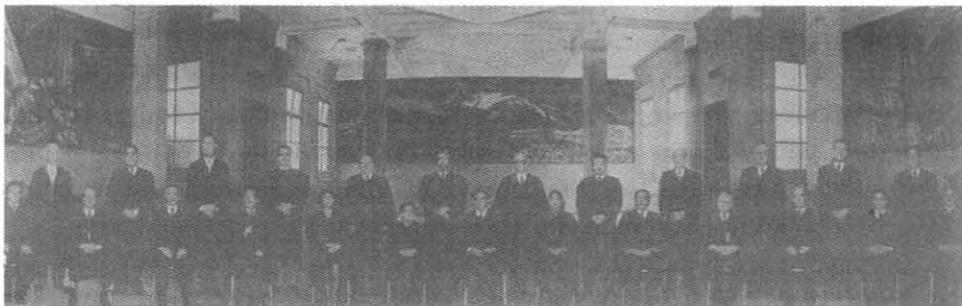
Desde luego que la remuneración percibida por el servidor público es variable, pues se determina de conformidad con su rango, jerarquía y responsabilidades. Por ello se establece que la remuneración que perciben los servidores públicos debe ser la adecuada para el correcto desempeño de su función, empleo, cargo o comisión. La remuneración correspondiente es anual, en coincidencia con el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación, del Distrito Federal, o de las entidades que integran la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 90 de esta Ley Fundamental.

Aspecto digno de ser puesto de relieve es el carácter irrenunciable que tiene la remuneración propia de los servidores públicos. Mediante esta característica se asegura el pago correcto de los servidores y se evita la gratuidad de los mismos, la cual podría contribuir a que no fuesen realizados y cumplidos los principios superiores del servicio público a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La época actual, inmersa en un proceso permanente de modernización, requiere el uso adecuado de los fondos públicos, para que los encargados de las tareas públicas se conduzcan con honradez republicana y para fincar responsabilidades en caso de desviaciones.

Su antecedente histórico es el punto 13 de los elementos constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1811, y su antecedente

constitucional inmediato es el artículo 120 de la propia Ley Fundamental de 1857.



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1985



Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

ARTÍCULO 128. Protesta constitucional

Texto original de la Constitución de 1917

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.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Este artículo no tiene ninguna ley que lo reglamente.

Comentario jurídico

Este precepto establece el formal compromiso que tiene todo servidor público de conducirse con legalidad y con total apego a la Constitución. Sólo salvaguardando y acatando la ley es eficaz e incuestionable la democracia. La norma constitucional, por otra parte, organiza, legitima y limita al poder y a los gobernantes que lo ejercen. Toda función pública es, además, una forma de cumplir el acuerdo fundamental de los miembros del Estado, pacto que está incorporado en el texto de la Constitución. Por esta razón incontestable, todo funcionario debe protestar su debido cumplimiento, guardarla y hacerla guardar, así como a las leyes que de ella emanen. De conducirse así todos los funcionarios, estaría en plena vigencia cotidiana el Estado de Derecho.

Cualquier persona que preste sus servicios al Estado debe comprometerse y dar su palabra de honor de conducirse con apego a la Constitución y a las leyes que de ella emanen. Semejante aclaración es pertinente, por cuanto que existe una creencia generalizada de que sólo rinden la protesta los servidores públicos directamente encargados de los órganos del Estado: Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y senadores al Congreso de la Unión, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 87, 97 y 79, fracción II de la propia Constitución.

Se conoce de esta protesta por cuanto que es solemne y por cuanto que se externa públicamente. En efecto, el presidente rinde su protesta ante la Cámara de Diputados; éstos y los senadores ante el presidente de su Asamblea, electo para el mes de noviembre de su primer año de ejercicio, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ante el pleno de la Cámara de Senadores o, en su defecto, ante los integrantes de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Sin embargo, de conducirse con legalidad, la protesta debe rendirla cualquier servidor público ante quien lo designó, o ante sus superiores jerárquicos; también puede cumplirse en el acto de firmar su nombramiento.

La palabra "protesta" no sólo significa oposición o rechazo, sino que cuando antecede a la preposición "de", significa aseverar con firmeza un sentimiento, una actitud o un compromiso. En tal virtud, debemos entender la protesta como un acto de compromiso republicano, y por ello democrático, de conducirse con apego a las leyes para servir a la comunidad.

El origen de esta protesta denota su carácter republicano y el espíritu laico del liberalismo que la estableció, pues sustituye al juramento de fuertes resabios religiosos con el que eran investidos los funcionarios y sancionadas públicamente algunas instituciones.

Su antecedente histórico son los artículos 279, 337 y 374 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en 1812, y su antecedente constitucional inmediato es la Ley Fundamental de 1857, en su artículo 121.

ARTÍCULO 129. Límites al ejercicio de la autoridad militar

Texto original de la Constitución de 1917

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,



1. *Todo servidor público, al tomar posesión de su cargo, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*



2. *Toma de Protesta de los diputados de la LIV Legislatura*

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.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley del Servicio Militar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1940.
- Ley Orgánica de la Armada de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.
- Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986.

Comentario jurídico

El Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y, en general, todas las corporaciones militares del país tienen raigambre popular y vocación de servicio para la sociedad. Si bien es cierto que contamos con fuerzas armadas capacitadas y profesionales, no menos cierto es que somos un país con vocación pacifista y que, obrando en congruencia, pugnamos por un ambiente internacional de concordia, fincado en los criterios que decreta el artículo 89, fracción X de esta Constitución: autodeterminación; no intervención; solución pacífica de controversias; prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los estados; cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Dados los apuntados criterios de política internacional, la formación de nuestras fuerzas armadas tiene eminente carácter preventivo y se integran, exclusivamente, por ciudadanos mexicanos, según lo dispone el

artículo 35, fracción IV de esta Constitución, que determina con claridad su finalidad de defensa de la República y sus instituciones. El artículo 31, fracción III, de esta misma Ley Fundamental, complementa los objetivos de las fuerzas armadas del país: asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

Este precepto legal se vincula con el artículo 73, fracción XIV, y el 89, fracción VI, en relación a la creación, sostenimiento y reglamentación de las instituciones armadas.

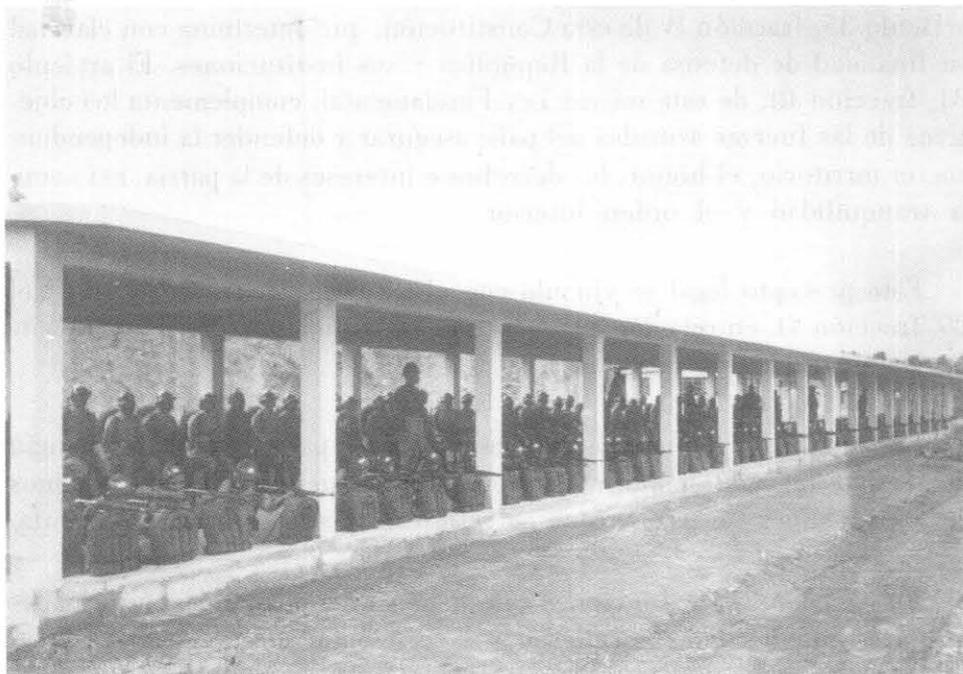
Por cuanto que, nuestras fuerzas militares, para fortuna y prestigio de México, no incursionan ni participan en encuentros bélicos, gozamos de los "tiempos de paz" a que se refiere el precepto que se comenta.

En tal virtud, las funciones que deben desempeñar las autoridades militares son las que se refieren a la disciplina militar, esto es, a su constante preparación y a la práctica de las tareas que le asignan las respectivas leyes orgánicas.

Este artículo se relaciona íntimamente con el 16 constitucional. En efecto, sólo se establecerán comandancias militares fijas y continuas en edificios que dependan directamente del gobierno federal; en campamentos, cuarteles o depósitos situados fuera de las poblaciones, pero, en ningún caso, mientras subsista la paz, podrán alojarse los militares en casa de particulares en contra de la voluntad de sus propietarios o residentes.

Orientados por una mística de servicio, los militares de México, siempre de conformidad con las leyes, se preparan constantemente para salvaguardar, en nuestra República, soberanía y libertad.

Su antecedente histórico es la proposición de la mayoría de diputados y el voto particular de Ponciano Arriaga, relativos a la supresión de las comandancias generales de la República, presentado ante el Congreso Constituyente el 24 de enero de 1857, año en el que quedó aprobado el artículo 122 de la referida Constitución.



Prácticas de tiro de un batallón del Ejército Mexicano



En tiempos de paz la Armada de México vigila las costas de nuestros litorales