

ARTÍCULO 127

sólo se cubre con lo que perciba la Federación al aplicar la Ley de Ingresos respectiva, sino que el propio artículo 126 constitucional prevé la posibilidad de que se cubran pagos establecidos por ley posterior, lo que significa que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión un instrumento directo del control del gasto público, pues dicho Congreso es el facultado expresamente en el artículo 73, fracción VIII constitucional, para señalarle al Ejecutivo federal las bases sobre las cuales éste puede celebrar empréstitos, para aprobarlos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, control éste por órgano legislativo que no es sino reiteración del principio plasmado en las constituciones de 1824 y 1857.

Todo lo anterior pone de relieve que el Ejecutivo federal no actúa, ni debe actuar, sin control alguno en materia de la realización de pagos; pues además de exigírsele que sólo cubra los comprendidos en el presupuesto de egresos o en ley posterior, cabe tener presente que el propio Ejecutivo federal debe someter a la revisión de la Cámara de Diputados la cuenta pública del año anterior; lo que permite a la Cámara conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, tal como lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional. La Cámara de Diputados, para hacer dicha revisión cuenta con un órgano auxiliar denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 685-689; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 49; 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. 823; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Norgis, 1959, pp. 146 y 179-180; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 318-321.

Federico QUINTANA ACEVES

ARTÍCULO 127. 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 servidores 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.

COMENTARIO: El antecedente primero de este artículo 127 constitucional es el punto 13 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1811.

El texto original del precepto, es una reproducción casi literal del artículo

121 del Proyecto de Constitución de 1856, el cual a su vez se adopta textualmente en el artículo 120 de la Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

El texto aprobado por el Constituyente de 1917, estuvo vigente hasta 1982, ya que en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de diciembre de dicho año, apareció publicada la reforma al artículo 127, con el texto que actualmente tiene éste; antes de ser reformado, aludía a los funcionarios públicos de nombramiento popular, incluyendo al presidente de la República, los diputados, los senadores y a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, ya que estos últimos eran así elegidos hasta 1928, año en que se modificó el artículo 96 constitucional, a partir de esta fecha la designación se atribuyó al presidente de la República.

Por decreto de 29 de julio de 1987, se adicionó el artículo 127 de la Constitución, con objeto de adecuarlo armónicamente con los preceptos constitucionales 73, 89, 110 y 111; reformados en esa misma fecha. Se adiciona al precepto, una nueva categoría de funcionarios, los de una entidad federativa, como son los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

En la reforma de diciembre de 1984, al artículo en comento, se alude a la "remuneración" en vez de "compensación", lo que semánticamente expresa la idea de percibir una contraprestación por un servicio a la Federación; además, se suprimieron las palabras "de nombramiento popular" para evitar confusiones en cuanto a que el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no era de elección popular, independientemente que ahora el precepto se refiere a los ministros, en lugar de a los "individuos", de nuestro máximo tribunal federal. Al suprimirse dichas palabras que aludían a elección popular, se amplió el alcance del precepto comentado, por lo que, jurídicamente, éste es aplicable a todos los servidores públicos federales. Además, en la modificación que nos ocupa, se agregaron tres palabras que expresan una idea de justicia; al exigir que la remuneración sea "adecuada e irrenunciable" y que será determinada anual y "equitativamente" en los presupuestos de egresos de la Federación y Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

En el texto aprobado por el Constituyente de 1917, el punto toral lo fue de carácter irrenunciable a la compensación por desempeñar un puesto de elección popular; que por lo demás podría estimarse contrario al artículo 5º; a la fracción IV del artículo 36 y a los artículos 75 y 123 "B", fracción XIV, todos constitucionales, que garantizan el derecho y la obligación de percibir una justa retribución a quien desempeñe una función pública, prestando un trabajo personal.

Por otro lado, las exigencias de que la remuneración sea adecuada y determinada equitativamente, tienen sin duda un contenido teleológico en cuanto se procura brindar una seguridad y tranquilidad económica razonables, atendiendo a las distintas capacidades y tipos de funciones exigidas al servidor público. Lo irrenunciable de la remuneración es una regla general de exigencia antigua, cuya razón de ser fue evitar que los órganos de gobierno sólo fueran ocupados por personas pudientes económicamente, que son las que en todo caso podían haber prescindido del derecho de cobrar su remuneración por los servicios que

prestaran; con lo cual se coarta 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 de los artículos 74 y 75 constitucionales.

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 de que, como una excepción a la regla general, sí es factible jurídicamente que el servidor público, voluntariamente, prescinda de recibir una parte de su retribución, siempre que, desde luego, esa 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 tendentes a evitar problemas electorales, relativos a los funcionarios de elección popular, el artículo 127 constitu-

cional hoy día tiene un alcance más amplio, que abarca a todos los servidores públicos federales del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, cualquiera que sea el origen de su nombramiento.

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 fijada equitativamente en los presupuestos 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 demanda 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, pp. 835; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 475-477.

Federico QUINTANA ACEVES
José Othón RAMÍREZ GUTIÉRREZ

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 de 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.