

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Durante la época prehispánica, la autoridad del *huey tlatoani* o supremo dirigente mexica prevaecía sobre los señores de origen noble, quienes conducían el gobierno de ciudades-Estado, dependientes de México-Tenochtitlan, tales como Tlatelolco, Culhuacán y múltiples señoríos dispersos en el territorio mesoamericano.

En virtud de que estaban al servicio del *huey tlatoani*, dichos señores quedaban sometidos políticamente a éste, es decir, las atribuciones y facultades de las autoridades provinciales eran determinadas a través de una decisión política hecha por el máximo jefe del señorío tenochca.

Asimismo, al interior de la gran Tenochtitlan existió una amplia gama de servidores públicos: jueces, recaudadores, embajadores, militares, sacerdotes y administradores, entre otros. Pero más que ejercer una función específica, estos dignatarios podían realizar diferentes tareas de gobierno.

Dichos funcionarios eran recompensados económicamente por el *huey tlatoani* a través de la donación de tierras de cultivo y de la asignación de tributarios que brindaban a aquéllos servicios personales. Sin embargo, también recibían pagos en especie por medio de productos agrícolas, mantas finas y artículos suntuarios.

Los almacenes reales acumulaban todos estos productos que, aparte de cubrir las necesidades de los funcionarios y trabajadores al servicio

del *huey tlatoani*, sufragaban las distintas actividades de gobierno previstas por las autoridades, tales como campañas de guerra y construcción de obras públicas.

El supremo dirigente conducía estas actividades por ser el principal funcionario; su importancia se ponía de manifiesto en la ceremonia de investidura a través de la cual tomaba posesión de su cargo. Durante dicha ceremonia, una serie de funcionarios de alto rango enumeraban las obligaciones básicas del *huey tlatoani*, a saber: hacer la guerra, dirigir el culto, cuidar de la agricultura e impartir justicia.

De igual manera, el nuevo gobernante dirigía un discurso a todos los ciudadanos, en el que los exhortaba a cumplir con el servicio a los dioses, a la agricultura y a la guerra. Esta última tuvo un papel determinante, pues el "Pueblo del Sol" fue eminentemente guerrero.

No obstante, en tiempos de paz los militares guardaban sus armas y se dedicaban a labores de subsistencia, tales como la agricultura y la fabricación de artesanías y utensilios domésticos. La ciudad no quedaba desguarnecida, ya que en cada *calpulli* o barrio existía un *telpochcalli*, centro educativo donde se impartían conocimientos militares a la juventud mexicana, donde había agrupamientos de guerreros y depósitos de armas.

Época Colonial

El territorio novohispano tuvo una división administrativa compuesta por reinos, gobernaciones y provincias en las que existía una autoridad local, la cual podía ser un gobernador, un alcalde mayor o un corregidor. Estas autoridades locales debían obedecer ordenanzas y determinaciones dictadas en la metrópoli, acatar disposiciones especiales de su distrito y cumplir órdenes del virrey de la Nueva España.

Otros cargos, como el del regidor y miembro del cabildo, fueron designados por los vecinos de manera popular en los primeros años del virreinato. Sin embargo, este sistema duró poco, ya que durante el reinado de Felipe II (1556-1598) se dispuso que dichos cargos, así como el de alcalde mayor y corregidor, fueran vendidos al mejor postor.

Toda autoridad novohispana, al tomar posesión de su cargo, debía prestar un juramento que quedó plasmado en la Recopilación de Indias, en el que se comprometía a cumplir con las leyes, hacer buen uso de su cargo y ser fiel al rey.

Al crecer el Real y Supremo Consejo de Indias (1524), los directores de la Real Hacienda, que eran contadores del propio consejo, determinaban el monto de los salarios y pagos a las autoridades y funcionarios novohispanos; sin embargo, al crearse el Consejo de Haciendas, en 1593, éste se hizo cargo de tal función.

El erario de la Nueva España debía atenerse al presupuesto elaborado por el Consejo de Hacienda y posteriormente por los Tribunales de Contaduría (1605). En casos graves las autoridades podían librar gastos extraordinarios sobre las Cajas Reales, tras haber remitido a la metrópoli sus razones y haber recibido su aprobación. Si el asunto necesitaba resolución urgente, los virreyes tenían autoridad suficiente para tomar la iniciativa, e inmediatamente comunicaban su acción a la Corona.

En el aspecto militar, el ejército de la Nueva España era poco numeroso y su actuación fue de pacificación, control y defensa al extremo que, al surgir rebeliones indígenas o ataques de enemigos europeos, se llamaba a los vecinos y se otorgaba el perdón a los vagos o delincuentes que alistaran en la milicia con objeto de defender fortalezas y fuertes o atacar embarcaciones piratas. La mayoría de sus integrantes no eran profesionales militares, sólo unas cuantas unidades como la Escolta de Alabarderos del Virrey lo eran.

En 1761, el entonces virrey Joaquín de Monserrat, marqués de Cruillas, comenzó a organizar un ejército profesional y bien estructurado, capaz de conservar la paz, sofocar cualquier rebelión y defender el territorio novohispano de cualquier ataque extranjero. Para lograrlo se crearon presidios castrenses, se estableció el servicio militar obligatorio y se incorporó a militares españoles con el fin de que transmitieran sus experiencias y conocimientos en la organización y tácticas de un ejército europeo. En 1812 la Constitución de Cádiz replanteó la importancia de mantener una fuerza militar permanente que proporcionara paz y seguridad a la Nueva España.

Entre otros de sus ordenamientos, dicha Carta también estipuló que algunos puestos municipales, como el de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, pasaran a ser de elección popular; en tal virtud, no podían ser ocupados por ningún individuo que desempeñara otro puesto público de nombramiento real. Asimismo, la Constitución de Cádiz mandaba que toda persona designada para cubrir un cargo público, civil, militar o eclesiástico, debía prestar juramento al tomar posesión.

Siglo XIX

Una vez declarada la lucha por la independencia nacional, en 1810, se dieron varios intentos por organizar legalmente la vida política del nuevo país. Con este objetivo se reunió una asamblea denominada Junta de Zitácuaro, instaurada en 1811 por Ignacio López Rayón, que tuvo como finalidad unificar el mando militar y político de la insurgencia después de la muerte de Miguel Hidalgo.

Rayón se preocupó por elaborar una constitución, para lo cual redactó los "Elementos constitucionales". Este documento constaba de 38 puntos y el número 13 hizo referencia al pago de funcionarios, en el sentido de dejar reservadas "las circunstancias, rentas y demás condiciones" de éstos para cuando se formalizara la constitución.

De igual manera, José María Morelos, en el año de 1813, elaboró otro documento muy importante denominado "Los Sentimientos de la Nación". En el punto noveno, Morelos afirmó que "la dotación" de funcionarios sería una renta suficiente, fijándola para aquellos años en ocho mil pesos.

Poco después, en 1814, se convocó a un congreso, el cual elaboró el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán. En relación al actual artículo 128, el Decreto dispuso que los miembros del Supremo Gobierno, en donde se depositaban las funciones del Poder Ejecutivo, debían realizar el juramento de obediencia y fidelidad a las instituciones públicas nacionales (arts. 221, 235, 236 y 240). Aun cuando la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, sirvió como base de legislaciones posteriores.

El siguiente antecedente del artículo mencionado se dio en 1822, durante el imperio de Agustín de Iturbide. El sustento legal del régimen fue el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. En el artículo 70 señaló que todos los jueces y magistrados jurarían “ser fieles al Emperador, observar las leyes y administrar recta y pronta justicia”. Asimismo, en el precepto 85 quedó especificado que los intendentes recibirían un sueldo fijo por sus funciones.

De igual manera, al establecerse por vez primera el sistema federal en México, mediante la promulgación de la Constitución de 1824, se señaló en el artículo 45 que los diputados y senadores recibirían una paga por sus servicios a través de la Tesorería General de la Federación. Además afirmó que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo debía prestar juramento de guardar la Constitución (art. 163).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando se promulgaron las Siete Leyes. Esta carta de carácter centralista dedicó varios artículos a la reglamentación de los sueldos de los empleados de gobierno, por ejemplo: el artículo 10 de la Segunda Ley designó que los miembros del Supremo Poder Conservador —Consejo integrado por cinco miembros cuya finalidad era, entre otras, limitar las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial— recibirían \$6,000.00 como sueldo anual; los artículos 20, 27 y 34 de la Cuarta Ley establecieron que una ley secundaria fijaría los sueldos del Presidente, del Consejo de Gobierno y de los ministros, entre otros. En cuanto al juramento de fidelidad, el artículo 6o. de la Séptima Ley lo mantuvo vigente.

A partir de 1843 otro estatuto rigió nuestro país: las Bases Orgánicas. Esta legislación también fue de tendencia centralista y determinó, en su artículo 199, que la Hacienda Pública sería la responsable de distribuir todos los gastos de la nación, incluyendo el pago de los funcionarios. Asimismo, planteó en su artículo 201 que éstos, antes de tomar posesión de su cargo, deberían comprometerse a cumplir lo dispuesto por las Bases.

En 1847 se volvió a poner en vigor la Constitución Federal de 1824 y se le adicionó un Acta Constitutiva y de Reformas. Sin embargo, su

vigencia fue breve debido, entre otras cosas, a las pugnas entre liberales y conservadores. Estos últimos apoyaron la presidencia de Antonio López de Santa Anna, quien muy pronto convirtió su régimen en una dictadura. Tal situación ocasionó un gran descontento que redundaría en un movimiento armado. En 1855 la Revolución de Ayutla logró destituir a Santa Anna y convocar a un congreso. El fruto de éste fue la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada en 1857.

Respecto a los cargos de elección popular, el artículo 118 del Proyecto de Constitución decretó que ningún individuo podía desempeñar dos empleos de elección popular a la vez, debiendo elegir uno de ellos.

En los debates del 11 de noviembre de 1856 se discutió y aprobó el artículo 119, el cual establecía que ningún pago podía efectuarse por parte de la Federación, si éste no estaba previsto en el presupuesto o en una ley posterior.

Dentro del artículo 120 se consignó que el Presidente de la República, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de elección popular, recibirán una "compensación por sus servicios", determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal.

En los debates del Congreso de 1856-1857 se encuentran los primeros antecedentes del precepto referentes a las restricciones de las autoridades militares en tiempo de paz. Éste no había sido considerado dentro del Proyecto de Constitución, pero 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 solicitaron que esto fuera un ordenamiento constitucional. El objetivo era prohibir toda injerencia del ejército en la vida civil, ya que según algunos de los constituyentes, los organismos castrenses habían llegado a ser "adversarios terribles de los gobiernos de los estados y una rémora para el progreso".

De esta forma, se propuso el artículo 122 de la siguiente manera:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina

militar. La ley ordenará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales.

Uno de los constituyentes, Ponciano Arriaga, formuló un voto particular, y en él argumentó que las comandancias generales eran necesarias para guardar el orden y la seguridad personal, entre otras cosas. Así, propuso que el precepto añadiera que habría comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes dependientes del gobierno de la Unión, y en los campamentos, cuarteles o depósitos, que se establecieran fuera de las poblaciones para albergar a las tropas permanentes. La propuesta fue aprobada y quedó así durante el resto del siglo XIX.

El precepto 131, referente al juramento de la Constitución, se aprobó sin discusión y estableció que todo funcionario público debía comprometerse a respetar y guardar la Constitución y las leyes de ella emanadas. Debido a la tendencia liberal de esta Constitución, se suscitaron graves enfrentamientos entre liberales y conservadores que provocaron una guerra civil llamada Guerra de Tres Años (1857-1861).

Las fuerzas liberales triunfaron y restablecieron la Constitución. Sin embargo, en 1864 los conservadores, ayudados por Napoleón III, emperador de Francia, invitaron a Maximiliano de Habsburgo a establecer una monarquía en México. La legislación en que se sustentó este régimen fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, cuyo artículo 79 señaló el juramento de fidelidad y responsabilidad que debían de realizar todos los funcionarios públicos.

Aun cuando el régimen monárquico gobernó a México de forma paralela a la Constitución de 1857, sostenida por Juárez, los liberales lograron rechazar la invasión francesa en 1867 e implantar el gobierno constitucional. A partir de entonces la única modificación hecha al artículo citado fue en 1873. El juramento que se hacía al tomar posesión de un cargo fue sustituido por una promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones contraídas.

A partir de 1876 y hasta 1911, con un intervalo de cuatro años, México estuvo gobernado por Porfirio Díaz. Las inconformidades acumu-

ladas durante este periodo provocaron el estallido de un movimiento armado que transformó la vida nacional: la Revolución Mexicana.

Siglo xx

Como consecuencia del triunfo constitucionalista, después de las luchas revolucionarias iniciadas en 1910 por Francisco I. Madero, Venustiano Carranza convocó en 1916 a la reunión de un Congreso Constituyente. Éste se llevó a cabo a partir del 1o. de diciembre de 1916, con el objetivo inicial de adecuar la Ley Suprema de 1857 a la realidad imperante en ese momento.

En su Mensaje y Proyecto de Constitución, Carranza planteó lo ya estipulado en la Constitución de 1857, con respecto a la remuneración económica de los funcionarios públicos. El artículo fue aprobado sin discusión por los constituyentes y en la Carta Magna de 1917 pasó a ser el 127. Hasta la fecha el artículo ha sido reformado en dos ocasiones: en diciembre de 1982 y en agosto de 1987.

Referente al artículo de los cargos de elección popular, el Constituyente de 1917 hizo suyo el precepto de la Carta de 1857 y sólo se modificó la redacción del texto correspondiente. En cuanto al presupuesto de la Federación, mantuvo lo estipulado en el artículo 119 de la Ley Fundamental de 1857, sin hacer corrección alguna. Esta disposición fue aprobada por los constituyentes sin discusión y por unanimidad, el 25 de enero de 1917. Dicho artículo pasó a ser el 126 vigente, y hasta la fecha no ha sufrido ninguna modificación. Al abordar el tema de la fidelidad a la Carta Magna, se estableció que todo funcionario público tenía la obligación de prestar juramento y guardar la Constitución y las leyes correspondientes. Este artículo, con el número 128, fue aceptado sin debate alguno por el Congreso el 25 de enero de 1917.

El Constituyente, al ocuparse del artículo 128, relativo a los límites del ejercicio de la autoridad militar, tomó literalmente lo establecido en la Carta Magna de 1857, planteando la limitación de la actividad de las autoridades militares, a actuaciones relacionadas única y exclusivamente con la disciplina militar, cuando la nación se encontrara en tiempos de paz.