

244  
253



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES

"E.N.E.P. ACATLAN"

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS



"UNA REFLEXION JURIDICA SOBRE LA FUNCION  
PUBLICA MUNICIPAL MEXICANA.(CASO CONCRETO:  
NAUGALPAN DE JUAREZ, MEXICO)."

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:  
RODRIGO RIVERA DIAZ

ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO  
MARTINEZ CASTAÑON

MEXICO, D. F.

1993



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# INDICE GENERAL .

Pág.

INTRODUCCION.

1

## CAPITULO UNO .

ANTECEDENTES DEL DERECHO  
FUNCIONARIAL MUNICIPAL.

### SUMARIO

1.A) <u>La importancia de la función pública en la antigua Grecia.</u>	3
4.B) <u>La organización política romana.</u>	4
7.C) <u>La municipalidad en la Edad Media.</u>	12
	18

## CAPITULO DOS .

LA FUNCION PUBLICA EN LA NUEVA ESPAÑA  
(LATO SENSU).

### SUMARIO

10.A) <u>Estructura del municipio novohispano.</u>	22
14.B) <u>El gobierno municipal en la Nueva España.</u>	23
18.C) <u>Participación de la Nueva España en la Constitución de Cádiz.</u>	28
	31

## CAPITULO TRES .

LA FUNCION PUBLICA MUNICIPAL EN EL  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO (1824-1857).

### SUMARIO

21.A) <u>En la Constitución de 1824.</u>	35
26.B) <u>En las Constituciones Centralistas.</u>	36
30.C) <u>En la Constitución de 1857.</u>	41
	45

## CAPITULO CUATRO .

BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN  
FUNCIONARIAL MUNICIPAL (LATO SENSU).

SUMARIO	52
28.A) <u>La Constitución de 1917.</u>	53
31.B) <u>Título Quinto constitucional.</u>	64
33.C) <u>Artículo 123 constitucional.</u>	70
38.D) <u>Clasificación de las responsabilidades.</u>	81

## CAPITULO CINCO.

### MARCO JURIDICO DE LA FUNCION PUBLICA EN NAUCALPAN DE JUAREZ, MEXICO (STRICTO SENSU).

SUMARIO	84
39.A) <u>Su marco constitucional.</u>	85
42.B) <u>Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus municipios.</u>	90
46.C) <u>Tribunal de Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus municipios (como órgano jurisdiccional en materia de función pública).</u>	95
<b>CONCLUSIONES.</b>	97
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	102

## I N T R O D U C C I O N

El lector del presente trabajo se percatará, que el mismo no se reduce a un estudio cerrado del Régimen Jurídico Laboral del muninipio (función pública municipal), por el contrario, se analiza a dicha categoría de una manera general, proporcionando sus detalles políticos-sociales y económico-históricos que a criterio de quien lo elabora, son importantes en el estudio de cualquier tema que haga referencia al municipio.

En tal sentido se estudiara al municipio en forma genérica internándonos en los antecedentes (apoyo sustancial para su comprensión) de civilizaciones como: la griega y la romana; sin soslayar a la Edad Media; base del Municipio colonial en la Nueva España y en el México Independiente, terminando con el análisis de esta figura democrática dentro de la Constitución de 1917, así como las reformas de que ha sido objeto.

Una vez agotados los puntos anteriores se procederá a abordar el tema medular del presente trabajo, en donde de igual manera se

comenzará a analizar el régimen laboral del municipio, partiendo de la legislación más general hasta la más específica.

A manera de nota aclaratoria, el lector se dará cuenta de que opera como entidad ejemplo en esta tesis la legislación que regula las relaciones de trabajo entre los Poderes del Estado de México, sus Municipios y sus trabajadores, (caso concreto Naucalpan de Juárez) en virtud de que al efectuarse la misma, se pensó en el Estado de México, por ser la entidad en donde se ubica la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Unidad Acatlán y, por considerarse que independientemente del interés que despertó el tema en el que escribe, debería tener un espacio competencial para poder realizar un trabajo más serio y que pueda aportar una crítica positiva para todo aquel, que de alguna forma se encuentra inmerso en el universo legislativo de dicha entidad Federativa.

## C A P I T U L O U N O .

### ANTECEDENTES DEL DERECHO FUNCIONARIAL MUNICIPAL

#### SUMARIO

- 1.A) La importancia de la función pública en la antigua Grecia,  
2.a) Nociones fundamentales del desarrollo histórico social, 3.b)  
La polis griega: Un antecedente del Municipio; 4.B) La organización  
política romana, 5.a) Reformas político-administrativas de SERVIO  
TULIO, 6.b) Categorizaciones municipales en Roma; 7.C) La  
municipalidad en la Edad Media, 8.a) La situación municipal en  
Italia, 9.b) Para el caso de España.

:

.A) La importancia de la función pública en la antigua Grecia.

Consideramos importante efectuar un recorrido por los antecedentes de la función pública municipal, e inclusive, tratar de buscar primeramente, como en las civilizaciones más antiguas se comenzó a estructurar una organización político-administrativa para el ejercicio de las funciones<sup>(1)</sup>públicas.

2.a.- Nociones fundamentales del desarrollo histórico social.

Al hacer un estudio formal sobre la función pública municipal, consideramos importante hacer una investigación general de la evolución histórica del municipio, en algunas regiones del planeta y en su contexto histórico.

Con el análisis de la historia, puede hacerse referencia al desarrollo de la agrupación primitiva organizada denominada "el patriarcado", y que en cierta forma, fue la que tuvieron en sus inicios los habitantes de la península helénica.

En la Grecia antigua, en lo que a organización político-social se refiere, se encuentran aportaciones

---

<sup>1</sup>.- Cfr. en. CORTIÑAS-PELAES, León, "Estudio preliminar", a la obra de Omar GUERRERO-OROZCO, "La teoría de la administración Pública", Edit, Harla, México, 1986, pp. XXV-LXV, esp. XLI a XLIV.



importantes, toda vez que fue una de las culturas que más huellas dejaron en todas sus facetas y para lo cual, es menester elaborar un esbozo de su desarrollo histórico-social.

En sus inicios, los griegos adoptaron el sistema patriarcal cuya transformación dió origen a lo que se conoce como la "Gens"(<sup>2</sup>), que los griegos llamaron "Genos", cuyo significado es el de "nacimiento", cuya conformación se fundaba en una gran familia y con una misma religión. Con el paso del tiempo y el agrupamiento de varios "genos", se formó la "Fatria"(<sup>3</sup>), a la cual le dieron un contenido de legalidad a través de la religión, teniendo un Dios protector común. Posteriormente surge la "tribu", producto de la unión de varias fatrias, que tenía un Dios escogido entre sus héroes, es decir, un hombre que fue divinizado y al que llamaron héroe Epónimo. Para nuestros tiempos, resulta lógico decir que las tribus se agruparon para dar paso al nacimiento de la

---

<sup>2</sup>.- Cfr en. ENGELS, Federico, El origen de la familia, la propiedad y el Estado. Edit, Progreso, Moscú, URSS, in totum. En donde se explica la figura familiar que parte del matriarcado, presumiendo la propiedad privada, ya que los hijos heredaban de la madre sus propiedades, pero debían conservarlas en la gens y distribuirlas entre sus hermanos consanguíneos, esta figura la adoptaron los griegos partiendo del patriarcado y de la monogamia.

<sup>3</sup>.- Idem; donde se explica que es la unión de varias gens. Equiparado a nuestro tiempo, es una auténtica federación con funciones religiosas y sociales, cuya finalidad fue la consecución de una fuerza territorial.

ciudad, sin olvidar además los asentamientos humanos de las tribus en aldeas que dieron paso a la formación de confederaciones<sup>(4)</sup> cuyo centro de decisiones se asentó en lo que fue la ciudad.

### 3.b.- La polis griega: Un antecedente del Municipio.

A principios del siglo VIII a. de C., el pueblo griego tenía tres ramas: Los Dorios, Los Eolios y Los Jonios, creadores de centros de poder, siendo los principales, las ciudades de, Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Éfeso y Mileto, lo que permite entender a la polis griega.

La polis o ciudad griega fue producto de la guerra<sup>(5)</sup>, conformándose por la asociación de vecindad y legalizada tanto civil como religiosamente a través de la constitución de la urbe.

En la polis griega, se determinaba estructuralmente a las clases sociales en base a la existencia de una

---

<sup>4</sup>.- Idem (2). Sobre la idea de que al estar plenamente constituidas las tribus, se integraran en una ciudad y a su vez se unieron con otras, formando así una idea primitiva del Estado, equiparable en cuanto a sus características del Estado contemporáneo.

<sup>5</sup>.- Idem (2). En la obra de ENGELS, se plasma la idea de que es el surgimiento de un orden político-social más avanzado que da origen a la participación de los ciudadanos en la vida de la ciudad y señalando requisitos para sus respectivos derechos políticos; de aquí surge, pensamos, la idea de la política como "LOS ASUNTOS DE LA CIUDAD" o "COSA PUBLICA" para los romanos.

ciudad alta ( acrópolis ), y una ciudadela (aerópolis) o ciudad baja, que lo era así física y socialmente. Como es de suponerse, el sistema legal que imperaba en la época era el de la religión. Cada ciudad tenía su religión, dando así un concepto de autonomía entre ciudad y ciudad, que pueden ser mesuradamente equiparadas a pequeños Estados, además se estableció independientemente de algunos requisitos sociales, una determinada edad para formar parte de la Ciudad, así a los diez días de nacido, se pertenecía a una patria y a los dieciséis o dieciocho años, era posible ser admitido en la Ciudad, donde había un sistema de pesas y medidas, una moneda particular y un calendario propio. Por lo que hace a la educación, ésta tenía carácter local y en principio estaba a cargo de la Ciudad<sup>6</sup>), pero podría realizarse por los particulares, contribuyendo con esto al gasto público o de la ciudad.

La polis según la doctrina tiene una posible equiparación a las Ciudades-Estado<sup>7</sup>), ya que estaba

---

<sup>6</sup>. - Cfr. en. CORTIÑAS-PELAES, León. op.cit. pp. XLIII a LVII, respecto de los cometidos efectuados directamente por el Estado, así como aquellos en donde se permite la participación de los particulares, por la vía de la concesión o autorización.

<sup>7</sup>. - Cfr. en. OCHOA-CAMPOS, Moisés, El municipio y su evolución institucional, Talleres Trapplade, Reimpresión, México, 1987, p. 40. Donde se explica que la segmentación que

segmentada en "Demos"<sup>(8)</sup> o "Municipios"<sup>(9)</sup>, así la génesis de la soberanía<sup>(10)</sup> del Estado moderno, tendría su antecedente más remoto en los tres requisitos de la polis griega, tales como: a) La libertad, b) La autarquía o independencia y c) A la autonomía (capacidad de regirse por sí mismo).

Indudable es que el principio de autonomía municipal surgió con la idea de la religión municipal<sup>(11)</sup>, es decir, que los gobernados se identificaban con la idea de la independencia<sup>(12)</sup> por estar unidos en sus cultos religiosos.

La autonomía entre las ciudades se traducía a la unión de éstas en federaciones<sup>(13)</sup>, entre las más

tenía la polis era muy similar a esta figura, ya que los demos, tenían una estructura muy similar a los municipios, inclusive a los de la actualidad, por ser grupos homogéneos de personas, en sus características religiosas y de vecindad.

<sup>8</sup>.-Idem.(7)

<sup>9</sup>.- Idem.

<sup>10</sup>.- Idem.

<sup>11</sup>.- Idem(7) p. 41

<sup>12</sup>.- Es este antecedente, uno de los más trascendentes, ya que en nuestra Constitución, se pone de manifiesto en el artículo 115, la libertad municipal, en muchas facetas de su régimen interior.

<sup>13</sup>.- Un ejemplo más, de que la voluntad de los griegos era la de tener autonomía en los regímenes interiores de sus ciudades y, sólo en casos de extrema necesidad ( el impedimento de invasiones bárbaras ) se unían las ciudades, pero sin perder sus rasgos de autodeterminación.

importantes la de Termópilas, caracterizada por el culto común de sus ciudades y apoyadas en verdaderos actos de soberanía.

Cierto es también, el aspecto de las clases sociales en todas las ciudades, tal es el caso de Atenas cuyas marcas sociales se dividían en Eupátridas (aristocracia) y Tetas (siervos), que pronto tuvieron problemas entre sí (lucha de clases) y que a la postre los primeros vieron disminuido su poder, lo que propició el regreso al patriarcado con tintes de régimen de la ciudad, así, los Eupátridas eligieron entre ellos, a nueve magistrados (arcontas), distinguiéndose así el arconta con fines políticos, el religioso (el Rey), el polemarcha o jefe del ejército y los otros seis (tesmotetas) presidían los jurados.

Por otro lado, dichas contradicciones de clase, culminaron con la realización de la segunda revolución<sup>14</sup> por parte de los Tetas hacia el año de 612 a.de C.. en que estalló su descontento, y ni la religión los pudo aplacar. Es gracias a la participación de SOLON, que se logra dar solución al problema con la creación de disposiciones para

---

<sup>14</sup>.- Idem (7) p.42

emancipar a los Tetas.

Sin embargo, no es sino hasta con CLISTENES, cuando se consuman las reformas y se crean diez tribus divididas en "demos" o "municipios", repartiendo así el pueblo por su domicilio y no por nacimiento.

La polis se conformaba con las tribus aliadas, es decir, las tribus estaban divididas en "demos", y con esta forma de participar (con el pueblo) a través del demos en la vida de la ciudad, es como se deriva el término democracia, surgiendo además el término de, Demarca, equiparable a los alcaldes o presidentes municipales<sup>(15)</sup> actuales.

Con este cambio se crearon nuevas magistraturas tales como: la de los agoranominos (responsables de los mercados) y los astinomios (funciones de policía). Estos magistrados eran responsables de sus actos y, podían ser revocados de sus puestos. En fin, estas situaciones distribuían actividades semejantes a las que asume la administración municipal clásica actual. En Grecia cada ciudad administraba sus ingresos<sup>(16)</sup> y cubría sus egresos, señalando en este rubro, que parte de estos egresos eran destinados al salario de

---

<sup>15</sup>.- Idem(7) pp. 45,46; así como el artículo 115-I, pfo 2o.

<sup>16</sup>.- Art. 115. fracc. IV, así como el 73-VI base 3a. (A) para el caso de la asamblea de representantes del Distrito Federal, en cuanto los cometidos que tiene que reglamentar.

las personas al servicio de la cosa pública. Lo anterior permite plantear que tal idea, es el antecedente del servidor público hacendario, como un empleado de la ciudad, retribuido<sup>(17)</sup> por sus servicios y cualidades demostradas en el servicio.

Tan repentino fue el desarrollo de la ciudad o polis griega, como su envejecimiento, pero el mundo llegaría a conocer gran parte de este sistema a través del imperio latino.

---

<sup>17</sup>. - Acorde a lo establecido actualmente en el artículo 126 Constitucional Federal.

#### 4.B) La Organización Política Romana.

Nuestro trabajo trata de agrupar los acontecimientos históricos inherentes a una investigación histórica del municipio en estricta relación con el servidor público. Así, el estudio somero de la Roma antigua se hace necesario en cualquier rama del Derecho que se quiera abordar y por supuesto en nuestro tema no se podía escapar.

A este respecto, en Roma la "ciudad" para los Latinos fue concebida de manera muy similar a la "polis" griega y no solo ésta, sino también las clases sociales fueron determinantes estructuralmente, así, los patricios o jefes de familia, gobernaban a la ciudad ejerciendo funciones sacerdotales. Roma se formó como ciudad<sup>(14)</sup> a través de la confederación de las tribus de Ramneses, Ticios y Lúceres, lo que permitió la creación del Senado de los Paters Gentium, y por una necesidad de orden social, se eligió a un Rey para la resolución de los asuntos comunes, teniendo éste, el "imperium" o poder político, además de ser el jefe, juez, capitán supremo y gran sacerdote. Obviamente, al ser hereditario el puesto, entraron en gran conflicto con la aristocracia de la época (patricios), quienes eliminaron a la realeza, creando así el disgusto en las otras dos clases (clientes y plebeyos) a los cuales, los patricios

---

<sup>14</sup>.- Idem (14) p. 50, donde el autor, menciona que la ciudad viene del latín "civitas" y permite entender la raíz del término "ciudadano".



respondieron hábilmente creando el cargo por la vía electoral. Este somero análisis, permitirá entender algunas reformas en el ámbito político-administrativo, así como algunas categorizaciones en el marco del municipio romano.

#### 5.a.- Reformas político-administrativas de SERVIO TULIO.

Con el Rey SERVIO TULIO se dio una gran reforma, ya que creó cuatro nuevas tribus y repartió su población por domicilio, además las ceremonias de purificación las hizo extensivas a todos los habitantes, y esto, dio por ende su ciudadanía. Estas y otras reformas hicieron que los patricios asesinaran a SERVIO TULIO y quisieran abolir sus reformas por conducto del Rey TARQUINO "el Soberbio", cuya gran aportación fue la de coleccionar las ordenanzas municipales en el Código Papyriano, que ejecutara PAPYRIO en el año 550 a.de C., empero, los Patricios resentidos, aprovecharon la ausencia de TARQUINO para tomar el mando, y crearon un gobierno formado por dos cónsules a través de un decreto, aprobado por la Asamblea del pueblo, cuyo resultado fue el triunfo electoral de los candidatos patricios, triunfo legitimado a través de la religión con el Rex Sacrum, con el objeto de calmar los ánimos de las demás clases sociales.

Todos estos cambios marcaron el regreso del

patriarcado, y produjeron a su vez conflictos entre los plebeyos y los patricios, así como la participación de la población a la "Res Pública" o "cosa pública", como el interés principal hacia la vida de la ciudad, y por encima de la religión. Posteriormente los Patricios cedieron parte del poder al crear diez magistraturas llamadas tribuni plebis, que sólo eran elegidos por plebeyos, que junto con los aediles plebis (encargados de la policía urbana), fueron las primeras manifestaciones del municipio institucionalizado, con servidores públicos con funciones determinadas.

También la participación política de los plebeyos llevó al Senado a determinar que la ley se escribiera, así, el derecho privado se codificó en los Decenviros o Doce Tablas que eran acatadas por todos. Una de las novedades de este código, consistió en la regulación entre otras cosas, de las relaciones de vecindad.

Los plebeyos al fortalecerse políticamente, querían participar hasta como miembros del Consulado, por lo que los patricios decidieron destruir dicha institución y crear a los tribunos militares, los cuestores y los ediles plebeyos, estos últimos, encargados de los servicios en la vida municipal, magistraturas que desviarían sus funciones.

Una invasión gala provocó un nuevo cambio en la vida política, y se volvió al Consulado, pero con la nota de que un Cónsul debía de ser plebeyo. Se creó al Pretor para separar las facultades judiciales, y dejando al Edil encargado de la policía de la ciudad. Los ediles al entrar en ejercicio, al igual que el pretor, emitían edictos, que eran verdaderas ordenanzas municipales<sup>19</sup>).

#### 6.b.- Categorizaciones Municipales en Roma.

Con el Imperio se propició la existencia de diversos tipos de municipios, tales como: los municipia foederata, que conservaban autonomía administrativa, y sus habitantes tenían derecho a la ciudadanía; los municipia cerita, que conservaban su organización local sin pleno disfrute de la ciudadanía romana; los municipios de pleno derecho, considerados como una prolongación de Roma; y los de Derecho latino que carecían de derechos políticos.

El municipio romano, además, derramó elementos y características para la doctrina del Estado, tales

---

<sup>19</sup>.- Es muy importante esta aportación, ya que en nuestra Constitución vigente, en la fracción II del artículo 115, se contempla la facultad legislativa material de los Ayuntamientos y, en el D.F. la tiene la Asamblea de Representantes, en términos del artículo 73, fracción VI, base 3a. (A).

como: el territorio, el pueblo, (que se reunía en Asamblea General) y la Curia (cuerpo deliberante, con sus magistraturas). Otras características consistieron en que en el imperio, en los municipios de las provincias existían cuerpos de magistraturas resumidos a cónsules, ediles, censores y en algunos casos quaestores.

CARACALLA<sup>(20)</sup> en el año 212 a 217 creó, una Constitución que convertía a todos los ciudadanos romanos y en general del Imperio, en ciudadanos de éste, pero tal distinción no se hizo en lo que a propiedad se refería y quedó así, latente la distinción entre el suelo itálico y el de provincia, apareciendo así contribuciones desiguales, por lo que los municipios perdieron su autonomía político-administrativa.

El Estado romano se centralizó y DEOCLECIANO<sup>(21)</sup> hacia el siglo III, divide el Imperio en cuatro prefecturas, dos en oriente y dos en occidente.

CONSTANTINO<sup>(22)</sup> al crear el Imperio cristiano, crea al magistrado municipal llamado "defensor

---

<sup>20</sup>. - Idem (7). p. 69

<sup>21</sup>. - Idem. p. 70

<sup>22</sup>. - Idem. p. 70

civitatis"<sup>23</sup>), una especie de protector del ciudadano en casos de abusos por parte de funcionarios imperiales.

A la caída del Imperio, se visualizó (por las constantes invasiones bárbaras), que el régimen comunal se acercaba y que influiría en la Edad Media, creándose los reinos de los Visigodos, Francos, Ostrogodos, Lombardos y otros.

En Roma siempre hubo fincamiento de responsabilidad en los magistrados municipales, y además la importancia que tuvo la organización político-administrativa y social de Roma, sería tal que, muchas funciones efectuadas por los ediles son insertadas en gran número de legislaciones mundiales, como facultades o actividades de los municipios en nuestros días.

---

<sup>23</sup>. - Es interesante observar que desde estos tiempos había una protección al ciudadano, equiparable a la Comisión de los Derechos Humanos, sobre la base de la figura escandinava del obusdman; consúltese también las recientes reformas constitucionales al art. 102 publicadas en el D.O.F. el 28 de Enero de 1992.

### 7.C) Los municipios en la Edad Media.

A principios del medievo, cada ciudad tenía un gobierno municipal, bajo el dominio de la nobleza senatorial. Como principio cronológico, algunos historiadores<sup>24</sup>, toman el año 476 como el de la Edad Media, es decir, el fin del Imperio romano de occidente, empero la Roma Imperial continuó unificada con JUSTINIANO, quien dejó huella del Derecho romano, con su llamado Código de JUSTINIANO, una recopilación de los edictos pretorios, las leyes y constituciones imperiales, así como las resoluciones de los jurisconsultos que formaron la segunda parte del Código (Pandectas).

Hemos de señalar que la centralización administrativa imperial comenzó a debilitar a la estructura municipal, derrumbando su anatomía y gravándola con una fuerte carga fiscal. Para el caso de nuestro estudio, quisiéramos ejemplificar someramente la vida municipal, tanto en Italia como en España, debido a la influencia que han ejercido en nuestra vida municipal.

#### 8.a.- La situación Municipal en Italia.

Los municipios italianos en el siglo VII y VIII eran

---

<sup>24</sup>.- APPENDINI, Ida y ZAVALA, Silvio, Historia Universal. Edit, Porrúa, México, 1987, p. 171.

gobernados por Duques o Condes e integraban pequeños Estados independientes, pero caracterizados por cierto autoritarismo, así, y en este medio, las ciudades italianas atravesaron a partir del siglo V, por gobiernos militares, y grandes porciones territoriales eran gobernadas por un jefe militar (Duque), además se subdividieron en cantones<sup>(23)</sup> que eran gobernados por los Condes.

La influencia romana en los municipios de otros países e incluso en el nuestro, se deja sentir por el uso de algunas categorías, tales como, "el concilium", que se deviene en el actual "concejo"<sup>(24)</sup>.

También se contó con un magistrado defensor<sup>(27)</sup> de la ciudad, quien representaba a los ciudadanos en sus problemas con los representantes del poder. Esta estructura municipal, tan bien concebida iba a tener un tropiezo, cuando los árabes se lanzaron sobre la península itálica en el siglo VIII. Sin embargo, en el siglo X, la estructura estatal romana, fue reemplazada por el señorío autónomo, y la comuna empezaba su desenvolvimiento de la mano de los señores feudales,

---

<sup>23</sup>.- Actualmente en Suiza esta forma de división territorial es la que se utiliza.

<sup>26</sup>.- cfr. en. OCHOA-CAMPOS... p. 81.

<sup>27</sup>.- Idem (22)

quienes por su gran riqueza se veían a la par del Rey, ya que en su dominio se encontraban: los villanos (antiguos ciudadanos); las clases rurales que recibían protección de sus señores y los gremios que de alguna forma, podemos decir que fueron agrupados en dos clases de comunidades, la urbana (ciudad) y la rural (aldeas), además de que son criterios aún aceptados.

Un hecho real, es que el municipio medieval, fue conocido también con el nombre de comunas, y en donde sus habitantes mostraron rápidamente su inconformidad por los altos tributos a pagar al Señor feudal, levantándose en su contra y recuperando sus libertades municipales, para formar ligas o conjuraciones, para exigir el respeto a sus derechos, pactando con Reyes o Señores feudales, mediante cartas o fueros municipales.

9.b.- Para el caso de España.

En España la disminución del poder del Señor feudal a partir del siglo XI se debió a la creación de los fueros municipales, (acuerdos del Señor feudal con el Rey) en cuanto a los derechos y obligaciones de los comuneros que posteriormente se transformarían en la legislación de la localidad. Así su organización se



conformaba con un gobierno local que recaía en la Asamblea de Vecinos o Concejo Abierto, los cuales dictaban ordenanzas municipales y su alcalde, derivado del vocablo árabe, el Kadit, que significa jefe. Las pugnas políticas no fueron fáciles y hacia el siglo XIII, se iniciarían luchas constantes entre los comuneros y la realeza, para conservar sus fueros municipales logrados, e incluso llegaron a tener tanto poder que el Rey Alfonso X, trató de disminuirlo a través de la ley de las Siete Partidas, basado en el Derecho canónico y en la legislación romana. Así empezaba a concluir un período de la historia y comenzaba otro con grandes acontecimientos y descubrimientos en donde empezaría a resaltar América y en donde arrancaremos el estudio de la vida municipal de México.

## CAPITULO DOS

LA FUNCION PUBLICA EN LA NUEVA ESPAÑA. (LATO SENSU).

### SUMARIO

10.A) Estructura del municipio novohispano, 11.a) A manera de antecedente: El "calpulli" en la etapa prehispánica, 12.b) El municipio como base política en la conquista de la Gran Tenochtitlan, 13.c) Nacimiento del municipio en la Nueva España; 14.B) El gobierno municipal en la Nueva España, 15.a) En cuanto a su estructura funcional y orgánica, 16.b) Su sistema de elección, 17.c) Sus cuestiones financieras; 18.C) Participación de la Nueva España en la Constitución de Cádiz, 19.a) Aportaciones relevantes de la Constitución de Cádiz en materia municipal, 20.b) La función pública (una cuestión normativa preliminar).

#### 10.A) Estructura del municipio novohispano.

En este capítulo se analizará el municipio en la Nueva España, así como su estructura funcionarial, acudiendo en algunos momentos a la comparativa con la estructura actual, y sin olvidar desde luego, la planteada por nuestras culturas prehispánicas, que desde nuestro particular punto de vista, representan una gran aportación a nuestra vida municipal vigente.

11.a.- A manera de antecedente: El "calpulli" en la etapa prehispánica.

Consideramos necesario equiparar al municipio con la figura prehispánica del "calpulli" de los habitantes del Anahuac<sup>28</sup>), ya que en relación a sus características son estructuras de división, organización y administración territorial muy similares.

"El "calpulli" era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo "calpulli" y reconocían una autoridad que decidía los problemas

---

<sup>28</sup>.- MOYA-PALENCIA, Mario, Temas Constitucionales, U.N.A.M., primera reimpression, México, 1983, p. 38.

fundamentales de orden comunal." (29)

Como se puede apreciar, la estructura que tenía el "calpulli" era muy similar a las características del municipio romano, (supra, 4.B) además de la interesante estructura funcional que tenía. Respecto de las autoridades de esa época, existían los "pilli" o varones descendientes de las familias fundadoras, quienes integraban una Asamblea que nombraba a los integrantes del Concejo, de entre los más ancianos y prudentes, éste a su vez nombraba a un "calpullec" o pariente mayor, que era una especie de alcalde(30), existiendo además: el "tecuhtli", o jefe militar, los "tequitlatos", directivos del trabajo comunal, los "calpizques", recaudadores de tributos, los "tlayacanques", o cuadrilleros, los sacerdotes y médicos hechiceros, los "tlacuilos" o escribanos y los "topiles" o gendarmes.(31)

Como podemos apreciar hay bastante similitud entre los funcionarios del "calpulli" y los del municipio actual y encontraremos un marcado parecido con los funcionarios municipales novohispanos.

---

29.- Idem nota (28).

30.- Idem.

31.- Idem.

12.b.- El Municipio como base política en la conquista de la Gran Tenochtitlan.

Iniciada la conquista de la Gran Tenochtitlan por Hernán CORTES, erige el municipio de la Villa Rica de la Veracruz<sup>(32)</sup>, interpretándose este acto como una separación con el Gobernador de Cuba, Diego de VELAZQUEZ.

Pensamos que desde el punto de vista de la conquista, es muy similar al sistema romano (supra, 4.B) ya que parte de la base de ir creando municipios en los terrenos conquistados y con dependencia a La Corona Real.

Es importante señalar que la vida del municipio novohispano, quizá es más seria que la del español en la época colonial, por la costumbre que se dio durante tres siglos en España (1521 a 1812), de rematar los fueros municipales y que más adelante se detallan.

13.c.- Nacimiento del Municipio en la Nueva España.

Acorde a lo establecido (supra, 11.a y 12.b), la organización municipal colaboró para que la conquista resultara exitosa, ya que el municipio en la Nueva

---

<sup>32</sup>. - Idem (28).

España se estructuraba de tal manera que el Virrey recibiera información sobre los Concejos o Ayuntamientos, y así, reportaba al Rey de España la situación de las tierras conquistadas.

Es pertinente señalar que en la Nueva España, se dio un municipio "Pos-Villalar" (33), caracterizado por su centralización y fiscalización inflexible.

Como sabemos en la Batalla de Villalar, el 21 de Abril de 1521, el ejército del emperador CARLOS I de España y V de Alemania vencieron a los comuneros que exigían pararan los abusos de la Corona. La diferencia planteada por OCHOA-CAMPOS(34), de los municipios no sólo Pre-Villalar sino los Post-Villalar, estribó en que en la región insular de América, primera en ser colonizada por los españoles, los municipios eran más libres(Pre-Villalar).

Pese a estos acontecimientos, en la Nueva España es tomada la institución municipal como una forma de "expansión a la conquista" (35), se desarrollaría en unión a la presencia militar y se instituiría la figura del "adelantado", que eran las personas

---

33.- Idem (7). p. 135.

34.- Idem.

35.- En homenaje post mortem al Profesor Carlos DIAZ de LEON, nos permitimos citar, estos datos aportados por y en sus cátedras, materializados en sus "Apuntes de la materia de preespecialización en Derecho Municipal" en 1989 y 1990.

encargadas de fundar poblaciones de acuerdo a Ordenanzas, y exigiéndose un mínimo de treinta familias con una guía de planificación y urbanización. Es así como empieza a nacer la vida municipal de la Nueva España que tantas huellas dejaría en el municipio independiente y contemporáneo.

14.B) El gobierno municipal en la Nueva España.

El gobierno municipal Novohispano, dejó grandes aportaciones para la estructura socio-política del México Independiente, en torno a la función pública, en la perspectiva del factor humano y de la organización, por lo que precisamos enfatizar lo siguiente.

15.a.- En cuanto a su estructura funcionarial y orgánica.

En la Época Colonial los Ayuntamientos o Concejos estaban formados de la siguiente manera<sup>36</sup>):

a.- "Alcalde Mayor o Corregidor: Presidía el cuerpo gubernamental municipal y centralizaba las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, representante directo del Rey, Intendente y del Virrey".

Este absolutismo era consecuencia del desconocimiento de la división de poderes, que hasta el siglo XVIII, confirmara Charles de Secondant, el varón de Montesquieu.

b.- "Alcaldes Ordinarios: Sus facultades prácticamente eran las de ser jueces del Crimen, de lo Civil y en ocasiones de lo Fiscal." Toda resolución podía ser cambiada por el Corregidor.

---

<sup>36</sup>. - Idem (35).



- c.- "Regidores: Su existencia consistía en ser reguladores de la vida municipal y otras disposiciones de buen gobierno."
- d.- "Síndicos: Se les encomendaban facultades específicas (como hasta la actualidad).

16.b.- Su sistema de elección.

En cuanto al sistema para elegir<sup>37)</sup> a los funcionarios del Ayuntamiento, se adoptó la costumbre española de rematar los cargos concejiles, situación que desde el siglo XVI al año de 1812, se acostumbraba en España, situación no tan marcada en la Nueva España, por lo que los funcionarios eran elegidos más "democráticamente".

17.c.- Sus cuestiones financieras.

Los ingresos municipales en la Colonia se dividían en Propios y Arbitrios.

Los propios, también llamados comunes, eran los integrados por las tierras que por ordenanza real, se entregaban a las poblaciones fundantes, las rentas por alquiler de tierras o rendimiento de producción agrícola.

---

<sup>37</sup>.- Idem. (35)

Los arbitrios se usaban en caso de insuficiencia o por justos motivos de desarrollo de la localidad, siendo los siguientes:

- \* Sisa: Cubría el costo de la construcción de una obra concreta.
- \* Derrama: Se aplicaba a insuficiencia de propios en una obra construida.
- \* Contribuciones: Cobro de servicios municipales.
- \* Concesiones: Donaciones del Rey a determinadas comunidades.

Pensamos necesario investigar acerca de el funcionario encargado de recaudar estos ingresos municipales, pero no encontramos ningún antecedente, pero suponemos que dadas las cualidades del Síndico, a este se le atribuía la facultad específica de recaudador de impuestos o en su defecto el Corregidor nombraba un tesorero que se encargara de estos menesteres.

18.C) Participación de la Nueva España en la Constitución de Cádiz.

Al caer España en 1808 en poder del Imperio Napoleónico, se empieza a realizar un movimiento independentista en la península ibérica. La culminación de éste, es la convocación al Congreso de Cádiz de 1810, que promulgaría en 1812 la Constitución de Cádiz<sup>38</sup>).

Hay que dejar entrever la situación del movimiento liberal en la Nueva España, que empieza como una independencia de la Corona española que estaba en manos de los franceses, entonces diputados de la Nueva España como José ORDI y ALCOCER, Antonio Joaquín PÉREZ y el sacerdote RAMOS-ARISTE, entre quince de los que fueron al Congreso de Cádiz, peleaban en extremo la condición de los españoles (criollos) en la Nueva España para que se les diera trato igualitario con los peninsulares.

Es por eso que este hecho histórico, permite conocer y analizar alguna influencia en la vida municipal de la época. Por lo que nos permitimos reseñarlas.

19.a.- Aportaciones relevantes de la Constitución de Cádiz en materia municipal.

Es en la Constitución de Cádiz en donde ya se plasma la semejanza de funcionamiento de los Ayuntamientos en

---

<sup>38</sup>.- Idem (35)

el sentido actual, ya que dicha norma suprema atribuía actividades específicas a estos, entre ellas: la salubridad, la instrucción pública, conservación de caminos y puentes, mercados y rastros, etc<sup>39</sup>).

El título sexto de la mencionada ley gaditana, señalaba: a) El gobierno interior de provincias y ayuntamientos; b) [impedimento par ocupar cargos concejiles a los empleados del Rey;] c) [precisaba las funciones de los municipios, quedando a su cargo la policía, la salubridad y comodidad, educación, asistencia, cobro de contribuciones asignadas, etc.]

Debemos mencionar que la Constitución de Cádiz, instituye al municipio constitucionalmente, es decir, antes de Cádiz, los municipios eran creados por el Rey y [los puestos concejiles] rematados. Después de 1812, el Municipio tiene fundamento constitucional, por virtud de la soberanía popular.<sup>40</sup>

De esta manera, en 1812 se empiezan a crear Ayuntamientos con fundamento en la Constitución de Cádiz en la Nueva España, pero en 1814 sufriría un tropiezo más el municipio, ya que los Decretos de Madrid y Segovia abrogarían la Constitución de Cádiz

---

<sup>39</sup>. - Es importante hacer notar la similitud con los servicios públicos que actualmente marca a los Ayuntamientos el artículo 115-III, de nuestra Constitución Política Federal.

<sup>40</sup>. - Idem. (35), esta es una de las aportaciones catedráticas del profesor DIAZ de LEON.

y, Fernando VII retomaba el poder de una manera absolutista.

Es así, que en el Acta de Independencia del 27 de septiembre de 1821, Antonio Joaquín PÉREZ, diputado en el Congreso de Cádiz y otros, celebran los tratados de Iguala y Córdoba con tintes conservadores y totalmente en contra de la Constitución de Cádiz, sería hasta la promulgación de la Constitución de 4 de Octubre de 1824 cuando se olvidarían dichos tratados y la Constitución de Cádiz dejaría de tener vigencia, pero que a su vez dejaría una huella enorme en materia municipal.

20.b.- La función pública ( una cuestión normativa preliminar).

Hemos querido enfatizar sobre este apartado, por ser tema de nuestra tesis, y en resumen hemos podido observar que en la Nueva España, existió un orden funcionarial municipal que era legitimado por mandato real, que contaba con distribución de funciones (supra, 14.B), que tenía características muy especiales; como el remate de cargos concejiles, la utilización de Corregidor para los municipios predominantemente españoles o criollos y alcalde mayor

para los municipios indígenas o mestizos<sup>41</sup>). En el análisis de la Constitución de Cádiz, nos percatamos que se comienza a regular en el texto de un documento constitucional al municipio, marcando las facultades de éste. Se está comenzando a tener una estructura funcional municipal, que con el paso del tiempo, va a ir reflejando una transformación hasta llegar a la época actual y ahí aportaremos nuestras conclusiones, para seguir contribuyendo, doctrinariamente, en la transformación y actualización de la función pública municipal.

---

<sup>41</sup>.- Idem (28) p. 39.

## CAPITULO TRES

LA FUNCION PUBLICA MUNICIPAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
(1824-1857).

### SUMARIO

21.A) En la Constitución de 1824, 22.a) Breve explicación de la génesis del Estado independiente, 23.b) Evolución del contenido funcional constitucional (1824), 24.aa) Una visión general, 25.bb) Una postura primigenia de la función pública municipal; 26.B) En las Constituciones Centralistas, 27.a) Aspectos característicos de las constituciones centralistas, 28.b) Conceptos relevantes de Las Siete Leyes (1836), 29.c) Promulgación de Las Bases Orgánicas (1843); 30.C) En la Constitución de 1857, 31.a) Proceso de creación de la nueva Constitución federal, 32.b) Antecedente en la Guerra de Reforma sobre la retribución a los trabajadores y miembros del Ayuntamiento, 33.c) La vida municipal después de la Guerra de Reforma.

21.A) En la Constitución de 1824.

Consideramos importante investigar en la historia de nuestro Derecho constitucional, los antecedentes respecto, no solo, de la función pública municipal, sino también de la estructura que le dieron al municipio los constituyentes anteriores a nuestro Carta Magna vigente, circunstancialmente ligada a los servidores públicos. En este sentido, haremos una reflexión global de cuestiones inherentes a este estudio.

22.a.- Breve explicación de la génesis del Estado independiente.

Al iniciar el estudio del municipio en la Constitución federal de 1824<sup>(42)</sup>, es importante señalar que éste comienza en un nuevo período independiente, toda vez que al consumarse la Independencia, los independentistas se dieron a la tarea de formar un Congreso Constituyente (1822) que no concretizó con la emisión de la Constitución política, y que hasta antes del 4 de octubre de 1824, la Constitución de Cádiz había vuelto a tener vigencia (supra, 19.a. in fine).

Importante también, es señalar que a partir de este período, surgen las características del Estado

---

<sup>42</sup>.- Homenaje post-mortem, ... nota (35).



federal, en el que coexisten dos ordenamientos jurídicos, (federal y estadual), por lo que aparentemente surgen cuestiones de fricciones normativas, las cuales no deben entenderse como tales, es decir, sino como facultades conferidas a las entidades federadas por el constituyente para que en uso de su autonomía, (43) legislen en su ámbito territorial acorde a la facultad conferida, es decir, que exista siempre el respeto al pacto federal y no lo contradigan en su orden jurídico específico(44). Viene al caso la anterior aclaración, puesto que en el texto de la Constitución federal de 1824, no se determina que las unidades políticas de las entidades federativas tuvieran que ser necesariamente los municipios, no afirmándose con esto su inexistencia, ya que al no contemplarse esto en la ley fundamental, quedó como facultad conferida a las entidades citadas, el de legislar en todo lo relativo al régimen de sus unidades políticas (en éste caso, los municipios) y que resultó coincidir en todas las legislaciones locales en el municipio; toda vez que era un antecedente aún palpable de la Constitución de

---

43.- Criterio contrario al sustentado en el artículo 40 vigente del texto de la Constitución Federal, cuando hace referencia a "...libres y soberanos..."

44.- Criterio también contemplado en el art. 133 de la Constitución federal vigente.

Cádiz, siendo además una forma muy sugerible de organización política y demográfica que por muchos años y con una vida larga en la historia del México colonial fue tomada por costumbre.

23.b.- Evolución del contenido funcionarial constitucional (1824).

Nos parece interesante internarnos en este tema toda vez que es de suma importancia que conozcamos a través de nuestro estudio histórico las manifestaciones funcionariales que hubo en nuestro país, para posteriormente darnos cuenta de la evolución que se ha adquirido o quizá el estancamiento en esta materia.

24. aa.- Una visión general.

Consagra esta Constitución conceptos muy importantes para comprender lo anterior, como lo son: a) los estados son libres y soberanos en lo tocante a su régimen interior; b) las competencias no asignadas al poder federal se tienen reservadas a los estados; c) las constituciones de los estados no pueden contravenir lo dispuesto por la ley fundamental.

Así, el maestro Carlos DIAZ de LEON

externó que: " El Ayuntamiento bajo la forma del Estado denominado federal en la Constitución de 1824, no comprendía determinación constituyente o estipulación constitucional referente a tener por base al municipio en la organización política y demarcación territorial de los estados" (45).

Tal afirmación deja entrever que el Constituyente de 1824, al no contemplar en su texto esto, no homogeneizó el criterio a nivel de Constitución federal, porque de haber contemplado esto, las constituciones locales hubieran estado obligadas a contemplarlo en su texto, puesto que como ya se ha dicho, es característica de los regímenes federales, que las constituciones locales no contravengan en su texto a la Constitución federal.

A través de la historia, la explicación siempre ha sido en el sentido de que en esta constitución no se contempló al municipio por respeto al sistema federal, por considerar además, competencia de los estados en cuanto a su régimen interior.

---

<sup>45</sup>.- Idem. (35).

25. bb.- Una postura primigenia de la función pública municipal.

Es menester, en atención a nuestro tema, señalar que esta Constitución se olvidó por completo de legislar en materia de relaciones laborales y más aún en lo que a las relaciones entre al Ayuntamiento y sus trabajadores se refiere, ya que no hay ningún antecedente de que se haya al menos discutido el tema.

Ahorcándose la vida del sistema federal por las posturas centralistas, de 1836 a 1856, parecería que sucedería lo mismo con los municipios, que extrañamente son motivo de mayor atención en este período y que analizaremos en nuestro siguiente párrafo, que abrirá un paréntesis entre nuestras constituciones de 1824 y 1857, que suma semejanza tendrán en el estudio de la vida municipal constitucional que estamos analizando.

26.B) En las Constituciones Centralistas.

En esta etapa constitucional el lector de nuestro trabajo podrá apreciar las diferencias entre el sistema federal y central, entendiendo la diferente forma de legislar en uno y otro sistema, en lo que a nuestro tema se refiere.

27.a.- Aspectos característicos de las constituciones centralistas.

En el período centralista se instauraron cuatro Constituyentes, los de 1836, 1841, 1843 y 1846; los de 1841 y 46 no emitieron Constitución, caso contrario, los de 1836 y 1843, que fueron creadores de sendos sistemas normativos (Las Siete Leyes y Las Bases Orgánicas).

Como es de suponerse y de acuerdo a las características del régimen central, cualquier institución que se quisiera crear, debía de estar contemplada en la Ley fundamental, toda vez que de no ser así quedaría una laguna total que, constitucionalmente no podría ser subsanada jamás, a contrario sensu en el sistema federal (donde coexisten dos órdenes jurídicos, el federal y el local o estadual), no sucedería, por la cuestión de que las entidades federativas, apegándose a la norma

fundamental, pueden ampliar el orden jurídico regulador de las actividades y estructuras municipales.

28.b.- Conceptos relevantes de Las Siete Leyes (1836).

La Constitución centralista de las Siete Leyes y específicamente en la Ley Sexta, se reguló todo lo concerniente a los municipios, se mencionaban las formas de elección de los Ayuntamientos, su funcionamiento, y de las causas de desaparición de los miembros del Ayuntamiento.

A este respecto, la jurista María del Refugio GONZALEZ,<sup>(46)</sup> expresa que el artículo 24 de la Ley Sexta requisitaba que: " Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

- 1o. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- 2o. Vecino del mismo pueblo.
- 3o. Mayor de 25 años.
- 4o. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

Hace mención del artículo siete de la primera ley,

---

<sup>46</sup>.- GONZÁLEZ, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en el Siglo XIX", Colección Derechos del Pueblo Mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo II, p.76.

en su apartado Quinto, que aparte de una serie de características pedía que para ser ciudadano mexicano, tener una renta anual de por lo menos cien pesos procedentes de capital físico o mobiliario o de industria o de trabajo personal honesto y útil a la sociedad.

Coincidimos con la opinión de esta autora del carácter elitista de esta Constitución, ya que imponía estos requisitos para elector y elegible.

Ratificándose el 20 de marzo de 1837 el contenido del artículo 24 de la Sexta Ley, en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, garantizando, que los gobernantes fueran gente de un buen nivel económico, con el fin, a nuestro modo de ver de sacar a las grandes masas populares de la vida política del país.

No obstante de las críticas que hemos vertido, es importante hacer notar que se establecían requisitos para ser servidor público municipal y con esto se empezaban a gestar las primeras manifestaciones de la necesidad de regular la función pública municipal.

#### 29.c.- Promulgación de Las Bases Orgánicas (1843).

En 1843 se expedirían Las Bases Orgánicas, que igualmente exigían la necesidad de contar con una

renta determinada, pero de 200 pesos, para ser ciudadano.

No se consagraban requisitos para acceder a los cargos concejiles, pero sin embargo, seguía vigente el Reglamento de 20 de marzo de 1837, que era una copia del artículo 24 de la sexta ley, de las Siete Leyes. Aparece en 1847 un documento importante para el acceso a cargos concejiles que es el Acta de Reformas, pero que en sí no hace más que revivir a la Constitución de 1824, pero no modifica, ni la estructura, ni el régimen del municipio, únicamente libera de cargas a la población para poder ser miembro del ayuntamiento. Aunque estos documentos exigían ciertas características para ser servidor público municipal, no describían categorías entre estos y no explicaban las funciones de cada quien.



30.C) En la Constitución de 1857.

Iniciaremos con el estudio de esta Constitución, no sin antes dejar bien precisado que la misma fue un antecedente fundamental de nuestra constitución y que en el momento indicado haremos notar.

31.a.- Proceso de Creación de la Nueva Constitución Federal.

Recordaremos en este inciso a la Constitución de 1824, en cuanto a que similar fue su concepción de respeto a la autonomía estatal (característica del sistema federal), toda vez que no mencionaba en ningún artículo que las unidades políticas o demarcaciones territoriales de los Estados tuvieran que ser las municipales, dejando a las legislaturas la facultad de regular en cuanto al régimen interior de los Estados. Es importante también mencionar la influencia que tuvo en esta Constitución la Ley Lerdo, ( Ley de Desamortización de Fincas y Urbanas Propiedades de Corporaciones Civiles y Religiosas) cuyo contenido fue incorporado a la Ley fundamental en el artículo 27. Efectivamente este artículo permitió legislar en cuanto a la propiedad de los Ayuntamientos y de ahí su importancia, toda vez que mencionaba que los Ayuntamientos eran propietarios solo de los edificios

destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución.

Lógico es pensar que en el Congreso Constituyente de 1856 a 1857, debió de haber propuestas para incorporar al texto de la Constitución, legislación referente al municipio. Pues efectivamente aparecen y señalaremos dos opiniones que nos dejaran entrever que el interés existía pero quizás no fueron emitidas en tiempo dichas opiniones e se les resto importancia por parte de los demás congresistas.

El diputado CASTILLO-VELASCO<sup>(47)</sup> en el debate del 7 de julio de 1856, señaló que existía un gran vacío en la legislación del poder municipal, pero su propuesta fue turnada a una comisión para análisis, ya que en ese momento se da lectura al texto de proyecto de Constitución.

En el mismo sentido, Luis de la ROSA, manifestó crítica similar a la de CASTILLO-VELASCO, pero ni ellos ni otros congresistas mencionaron algo al votarse el artículo 47, en el que se especificaban las facultades de los estados en lo referente a su régimen interior, en relación al municipio.

---

<sup>47</sup>. - Idem nota (46) p.80.

Considerando, el que escribe, que este era el momento ideal par hacer notar el vacío que se estaba dejando en el ámbito municipal y por supuesto en lo que a los servidores municipales se refería.

Así surge la Constitución de 1857, que recién entra en vigor se ve agredida por la Guerra de Reforma y la deja arriesgada al resultado de la misma, para continuar su vigencia.

32.b.- Antecedente en la Guerra de Reforma sobre la retribución a los trabajadores y miembros del Ayuntamiento.

En plena guerra de Reforma los conservadores una vez más emitieron una ley sobre el municipio, que fue la Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos, del 12 de febrero de 1857, cuya tendencia era la de disminuir fuerza a los Ayuntamientos, especificando que el Cabildo no decidiría sobre la administración de los fondos municipales.

Sin embargo, esta ley toco un tema innovador en esa época, ya que en su artículo 17 señalaba los salarios que percibirían los miembros del Ayuntamiento, que también es importante para el presente trabajo toda vez que en el México Independiente se retribuía únicamente a los empleados (que no eran elegidos por

votación) del Ayuntamiento y no así, a los miembros de este órgano de gobierno, no obstante que los miembros del Ayuntamiento son trabajadores de éste, porque el Cabildo es un órgano colegiado que se conforma por el Presidente Municipal, el Regidor y el Síndico, que en nuestras fechas es considerado inclusive como una persona moral,<sup>(4)</sup> con todos los atributos de ésta y los miembros del Cabildo al ser elegidos por votación popular deben ser retribuidos por su trabajo en atención, además de que es obligación de los ciudadanos mexicanos aceptar los cargos de elección popular y que actualmente la fracción IV del artículo 36 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, señala que en ningún caso será gratuito el desempeño de un cargo de elección popular.

### 33.c.- La vida municipal después de la Guerra de Reforma.

Triunfando los liberales en la Guerra de Reforma y tras la derrota del ejército francés por el gobierno de Benito JUAREZ, se viviría una etapa constitucional prolongada, pero que en materia municipal no demostró grandes cambios, ya que los Ayuntamientos se

---

<sup>4</sup>.- Artículo 25 I. Código Civil Vigente para el D.F., Artículo 27. pfo. 9o. VI, Constitución Federal y Artículos 13, 14 ,15 y 16 de la Constitución Política del Estado de México.

convirtieron en agentes de Administración, y la de elección de los cargos concejiles legalmente eran por voto popular, pero de facto las autoridades superiores estatales nombraban a los miembros superiores del Cabildo.

En esta época se acentuó más la poca fuerza del poder municipal y además los Ayuntamientos no cumplían sus actividades de satisfacer las necesidades más directas de la población.

Parafraseando con el constitucionalista Ramón RODRIGUEZ (49) escribía a grosso modo que, en 1875 acerca de los problemas planteados a la administración municipal, debería considerarse como un despilfarro el crear unidades administrativas sin sustento teleológico respecto de las actividades para administrar los bienes municipales de las ciudades más importantes y de las que no tenían ese carácter, dado que existía un poder que en forma adecuada se encargaba de ello, así, nuestro autor, refiriéndose a la coexistencia de los Ayuntamientos y a los jefes políticos, establece que los últimos subordinaban a los órganos colegiados en todos los casos, por lo que el aparato burocrático-administrativo era muy grande

---

49.- Idem nota (46) p.84.

para ejercer las actividades que sólo, a nuestro criterio, debería de ejercer el Ayuntamiento.

Sería entonces hasta 1917, con el antecedente del Decreto de Venustiano CARRANZA que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, que se restauraría la constitucionalización del municipio.

Tal decreto se empieza a gestar en los albores de la revolución mexicana, en donde se discutía el tema del municipio. Esto viene a ser institucionalizado en la carta magna, al incluirse en el decreto de reformas a la Constitución de 1857, de 1914, que facultaba al primer jefe de la Revolución en base al Plan de Guadalupe, a expedir toda la legislación social y política que estimase necesaria para reestructurar al Estado mexicano, facultándosele a legislar en materia Civil, Familiar, Penal, Fiscal, Laboral y Municipal, estableciendo en esta última, al municipio libre como base de la organización de las entidades federativas. De gran importancia sería este Decreto de Reformas del Presidente CARRANZA, para incluirlo en la Constitución de 1917 en su artículo 115 y que hasta la presente fecha conserva casi íntegramente el texto original de dicho Decreto, en lo que a los estados y municipios se refiere.

Necesario es mencionar, desde aquí, la no inclusión en

la Constitución de 1857, artículos que regulen las relaciones de trabajo entre jornaleros, obreros y patronos y menos aún que regulen las relaciones laborales en los Cabildos, aunque haya habido críticas en el sentido de la necesidad de incluir en el texto de la Constitución, normas que regularan las relaciones laborales, ejemplo de esto son los discursos de Ignacio RAMIREZ, el Nigromante, e Ignacio VALLARTA, pronunciados el 7 y 8 de julio respectivamente, en el Congreso Constituyente de 1856, que criticaban el proyecto de Constitución por no haber incluido en su texto normas que regularan las relaciones laborales. <sup>(50)</sup>

---

<sup>50</sup>.- BUEN-LOZANO, Nestor de, "Derecho del Trabajo". Edit. Porrúa, 2a.ed., t.I, México, 1974, p.273.

## CAPITULO CUATRO

BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN FUNCIONARIAL MUNICIPAL  
(LATO SENSU).

### SUMARIO

28.A) La Constitución de 1917. 29.a) Temas previos, 30.b) Planteamiento constitucional del municipio; 31.B) Título Quinto constitucional. 32.a) Opiniones doctrinarias sobre las reformas al artículo 115 constitucional; 33.C) Artículo 123 constitucional. 34.a) Los servidores públicos en el Ayuntamiento y sus relaciones laborales, 35.b) Responsabilidad de los servidores públicos municipales (caso específico del Estado de México), 36.aa) Una pretendida clasificación municipal naucalpense(infra, 41.b), 37.bb) De las responsabilidades de los servidores públicos naucalpenses; 38.D.- Clasificación de las responsabilidades.



28.A) La Constitución de 1917.

En este capítulo, trataremos de hacer algunas referencias sobre nuestra Carta Magna, en cuanto a la concepción que dio a algunos preceptos insertados en el texto de la misma, así como hacer notar la manera en como constitucionalizó al municipio el Constituyente de 1917, señalando lo que nos aportó en relación a la función pública municipal.

29.a.- Temas previos.

Consideramos importante, como en toda la parte histórica, referirnos al municipio en todas sus facetas y especialmente al régimen de su función pública, toda vez que del análisis que se efectúe, nos hará comprender de mejor manera el tema en estudio.

Partiendo de ésto, concluimos que era necesario hablar de ciertos temas, tales como el de la "soberanía", de los estados miembros de la federación, antes de plantear la concepción de los congresistas de 1917 acerca del municipio.

Primero que nada hay que entender a la soberanía, como el supremo poder de un Estado, que en el aspecto exterior manifestará que no habrá ninguna potestad superior a la suya y en el interior ninguna potestad

igual, y éste, es el sentir de CARRÉ de MALBERG, al explicar: " Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior" (51) .

Esto nos explica de una manera eficaz, lo que es la soberanía de un Estado, quien en el ámbito de Derecho internacional, se iguala a sus semejantes e interiormente le da superioridad ante cualquier persona física o moral.

No con esto presumiendo que exista una doble soberanía, sino que el Estado debe tener una doble óptica en cuanto a la relación que mantenga con los que lo rodean y los miembros de él, para entender esto, el maestro TENA-RAMIREZ, textualmente, señala: " De este modo aparece la soberanía como la cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás" (52) .

Atinado es el pensar en virtud del contenido de la Constitución de que la soberanía reside en el pueblo, siendo ésto en principio cierto, consideramos que al terminar su labor el Poder Constituyente y dar la categoría de supremacía a la Constitución, es ésta, la

---

51.- cit.pos., TENA-RAMIREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, 21a ed, México, 1985, p.6.

52.- Idem. (51) p.7.

expresión de soberanía que está por encima de todos los poderes, leyes o autoridades, entendiendo que el carácter de suprema es porque emana de la más alta fuente de autoridad, que fue el Poder Constituyente (1916-17). Así la primacía se deriva de esto y la hace la ley que estará por encima de todas.

Esta supremacía de la Constitución presupone dos aspectos, el uno será que el Poder Constituyente es distinto a los poderes constituidos y el segundo es que la constitución es rígida y estricta.

Sencillo será entender la desaparición del Constituyente al culminar su labor, pero no así el cambiar sus estipulaciones y aquí es donde estriba la rigidez constitucional, que impone un proceso especial para poder ser reformada (Art. 135 Constitución Federal).

Es necesaria la reflexión práctica, de que si todo ésto está contemplado en la Constitución, debe haber algún poder constituido que cumpla las funciones de defensora de la Constitución; entendiendo como tal a la Suprema Corte de Justicia Nacional, quien declara si un acto esta bien o mal hecho y esta acorde a la Carta Magna.

Así la defensa de la Constitución en última instancia corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo sus actos excluidos, de toda nulidad y

no porque éstos sean superiores a la Constitución, sino porque la Suprema Corte resolverá en todos y cada uno de los casos en nombre de la Constitución, siendo un mero mandatario de ésta y jamás superior a ella. Lo anterior se refleja en el hecho que al concluir el Constituyente de Querétaro en 1917, desapareció como tal, dando lugar a la actuación de los poderes constituidos en el marco de sus facultades.

Entendamos ahora, explicando lo anterior, como debe ser el contenido de algunos artículos de nuestra constitución de 1917, como el artículo 39 que señala: " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...", esta afirmación debe ser traducida a la concepción de residencia de soberanía, ya que efectivamente residió originariamente en el pueblo, ejerciéndola durante el Congreso Constituyente, que promulgó una Constitución, la cual es desde ese momento la única expresión de la soberanía.

Pasemos a esclarecer, (más que un error en la Constitución), una falla o mala interpretación de la palabra soberanía. El artículo 40 de la Constitución Federal menciona acerca de la Federación: " compuesta por estado libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior". Como ya se mencionaba no es más que una mala aplicación del término soberanos,

porque al definir a los estados de la federación expresando que solo funcionan como soberanos en lo concerniente a su régimen interior, intentaron los legisladores de Querétaro dotar a los estados de autonomía en cuanto a su régimen interior, ya que como ha quedado entendido, la soberanía es interna y externa, no es divisible y presume de no haber ninguna potestad superior a ella; cuestión que no pasa con el concepto del artículo analizado, ya que el artículo 41 determina que las constituciones locales no deberán contravenir a la ley fundamental.

Nos parece para este caso preciso, citar nuevamente a TENA-RAMIREZ<sup>53</sup>), cuando afirma: " Los estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación. A conceptos distintos deben corresponder voces diferentes, a menos de empobrecer el idioma y obscurecer las ideas con el empleo de un solo término para dos o más conceptos. Llámemos pues, soberanía, a la facultad absoluta de la ley suprema que tiene una nación; y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la Federación".

Pero exaltaremos ahora una profunda contradicción en el artículo 41, en cuanto señala: " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en

---

<sup>53</sup>.- Idem nota (51) p.19.

los casos de la competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal..."

Atribuye el ejercicio de soberanía del pueblo, a través de los poderes de la Unión y de los Estados, pero después restringe a éstos en sus funciones, a las estipulaciones federales, resultando contradictorio e innecesario a nuestro modo de ver dicha premisa, ya que en un principio se señaló al comentar el artículo 39, que la soberanía residió en el pueblo durante el Constituyente, y que al promulgarse la Constitución, la máxima expresión de soberanía paso a ser ésta. La doctrina y apoyándonos en CRRE DE MALBERG, ha entendido a la competencia que los Estados tienen para expedir su propia constitución, como autonomía y no como soberanía. Así, nuestro autor<sup>54</sup>), expresa: "En efecto: mientras la soberanía consiste según hemos visto, en el autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del Soberano, en cambio, la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es el

---

<sup>54</sup>.- Idem. (51) p. 131.

heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones Locales por la Constitución Federal".

En pocas palabras la expresión de "soberanía", (concepto errado en el artículo 40) de los Estados es únicamente expedir su Constitución y reglas subordinadas.

Analizando entonces a las constituciones de los Estados, habrá que distinguir que al igual que la Constitución Federal tienen una parte orgánica y otra dogmática que algunos estudiosos del derecho consideran que esta última, es innecesaria que la contengan las constituciones locales, tomándose en cuenta que las garantías individuales están estipuladas en la Constitución Federal.

Al hablar de la parte orgánica, es pertinente aclarar, que al momento de crear instituciones, la Constitución Federal, presume limitantes a los estados en su Constitución, tal es el caso del artículo 115 de la Constitución Federal de 1917, que crea la institución municipal, homogeneizando con esto el criterio de todas las constituciones de los Estados en cuanto a utilizar al municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Enérgica y atinada crítica hace el jurisconsulto

TENA-RAMIREZ<sup>55</sup>), a las legislaturas locales en su actividad a la hora de erigirse en órganos colegiados a través de las tres constituciones federales de nuestro país al establecer que: "Las Constituciones expedidas bajo la vigencia de la federal de 24, se sirvieron de ésta para trazar sus esquemas; lo poco de originalidad que se alcanzó en ese primer ensayo, se perdió cuando en la segunda etapa del federalismo las constituciones locales se plegaron servilmente a los trazos de la Federal de 57; el fenómeno se repitió en 17, agravándose por las desfavorables circunstancias en que se elaboraron las nuevas constituciones ( el país en guerra civil, los jefes militares improvisados en gobernadores, las asambleas constituyentes integradas por gente sin preparación). Sin otro modelo que su Constitución precedente y con el temor de incurrir en contradicción con la nueva Carta federal, no es de extrañar que casi todas las constituciones que actualmente rigen en los Estados se compongan de artículos tomados de las anteriores o copiados de la federal, envejecidos muchos de aquellos por el transcurso del tiempo e inútiles los segundos por estar su sitio en la Constitución General".

---

<sup>55</sup>. - Idem. (51) p. 139.



Critica por demás adecuada resulta la del citado autor, toda vez que es característica del sistema federal, la supremacía de la Constitución, pero lo es también el hecho de coexistencia de esta con constituciones locales, lo que presume ciertamente, que mientras las constituciones locales no contravengan a la federal, podrán legislar en todo lo que a su régimen interior concierna, de acuerdo a sus necesidades; en el tiempo en que sean requeridas, decretar las reformas al contenido de algunos de sus artículos, etc...

Es decir que en lo que a la función pública municipal se refiere la constitución federal impone los criterios fundamentales, que más adelante veremos, y corresponde a la legislatura local definirlos plenamente de acuerdo a sus necesidades.

### 30.b.- Planteamiento constitucional del Municipio.

Sin embargo y con los defectos que pueda o no tener la Constitución de 1917; motivo de aplaudir, fue el hecho de que considerará a la institución municipal como la célula de organización política y división territorial de todos los Estados, superando con esto a sus antecesoras constituciones federales (1824 y 1857) que no le dieron la categoría de Institución

Constitucional al Municipio.

Como ya hemos analizado, el antecedente del artículo 115, es el proyecto de reformas al artículo 109, que decretara Venustiano CARRANZA. El proyecto decía: "Los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado"<sup>56</sup>).

Dicho proyecto fue aceptado por los congresistas, preocupándoles el hecho de la autonomía financiera del municipio, puesto que había que plantear de donde se iban a tener recursos propios y suficientes. Resolución a esto vendría a darse hasta los últimos días de debate y en Enero de 1917, con la propuesta del Diputado UGARTE, quien propuso la que sería después la facción II del artículo 115, de la constitución de 1917, que decía: " Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades"<sup>57</sup>). Este concepto adolece, como atinadamente lo señala el

---

<sup>56</sup>. - Idem. (51) p.151.

<sup>57</sup>. - Idem. (51) p.152.

profesor TENA-RAMIREZ, de marcar específicamente las fuentes impositivas de los municipios, ya que dejó fuerza a las legislaturas locales, para socavar la libertad municipal, coartando así el gran éxito que la democracia del municipio pudiera tener.

Nuestra Constitución legisló en el artículo 123 las relaciones laborales y creó así un derecho social para salvaguardar a las clases populares de los abusos de patronos explotadores, pero sin embargo no incluyó en su texto norma alguna en relación a los trabajadores de los Ayuntamientos dejándoles en seria desprotección ante cualquier injusticia.

..B) Título Quinto constitucional.

En este capítulo nos internaremos en las bases constitucionales de la legislación laboral municipal, pero empezando por conocer algunos cambios que ha sufrido la estructura del artículo 115 a través de las reformas que ha tenido y en lo especial la más relevante, la de 1983. Pertinente es señalar, que el título de este inciso es de manera general, ya que pensamos que si bien es cierto que el trabajo que estamos elaborando es en relación al servidor público municipal, esta contemplado este en el título quinto de nuestra Carta Magna, de ahí que se parta de ese nombre y no simplemente de decir artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.

32.a.- Opiniones doctrinarias sobre las reformas al artículo 115 constitucional.

Comenzaremos pues nuestro estudio, analizando algunos aspectos sobresalientes del artículo 115 constitucional, que es sin duda el más polémico del título quinto constitucional.

Objeto de reformas ha sido el artículo 115 constitucional, que de 1971 a 1983 tuvo tres reformas, la primera el 6 de julio de 1971, la segunda el 7 de octubre de 1974 y la tercera, que a nuestro juicio es

la más impactante, la de 3 de febrero de 1983.

En 1987, le fueron derogadas las fracciones IX y X, para ser incorporadas estas al texto del artículo 116.

A continuación entraremos en las observaciones que ha hecho la doctrina, en relación a las reformas al artículo 115 del año de 1983<sup>(58)</sup>, en lo que a las relaciones laborales en el Ayuntamiento se refiere.

El Lic. José Francisco RUIZ-MASSIEU<sup>(59)</sup> en relación a la reforma del artículo 115 de 1983 RUIZ-MASSIEU la analiza desde varios aspectos, a saber:

- a) Aspecto Institucional.
- b) Facultades Reglamentarias.
- c) Competencia Tributaria.
- d) Competencia Mínima.
- e) Reforma Política.
- f) Relaciones Laborales.
- g) Coordinación de Competencias.

f) Relaciones Laborales: El último párrafo de la fracción VIII y la fracción V del artículo 116, (en la reforma de 1987, se acomodó así todo lo que antes contemplaba la fracc. IX del artículo 115, en

---

<sup>58</sup>.- Consultar la obra de la LII Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones, t. II.

<sup>59</sup>.- RUIZ-MASSIEU, José Francisco, "El nuevo Artículo 115", Colección Derechos del Pueblo Mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo II, p.47.

la reforma de 1983) se regula un antiguo reclamo; el establecer el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los estados y sus municipios.

Resaltaremos en esta parte la postura de RUIZ-MASSIEU<sup>(60)</sup>, por interesar a nuestro tema particular, toda vez que como señala el autor: "Ni en 1917, ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", se definieron las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos. Ante la laguna constitucional, prácticamente todos los estados expidieron leyes del servicio civil que otorgaban ciertas garantías laborales mínimas a los empleados estatales y municipales e instituían órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias".

Es sumamente interesante y a través de la elaboración del presente trabajo, que nos hemos podido percatar, como es que una institución altamente democrática como el municipio, y en atención a esta cualidad, debió de haber reclamado inclusive en sus primeras apariciones en el Estado Mexicano, los derechos de sus trabajadores y sin embargo es hasta 1983 cuando se empieza a dar respuesta a nivel constitucional a esta gran laguna, que a nuestro modo de ver nunca debió de

---

<sup>60</sup>.- Idem nota (58) p.54.

haber existido, de menos a partir de nuestra Carta Magna de 1917.

Esta reforma remite las relaciones de trabajo, al artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, dejando pues, una pequeña libertad a los reformadores locales, en el sentido que pueden ubicar la relación en el apartado A o B de dicho artículo 123 y partiendo para su legislación laboral, de la Ley Federal del Trabajo, de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado o una combinación de ambas. Expresa este autor, su conformidad y amplio respeto a estas reformas de 1983, pero no exalta ningún punto que pueda ser mejorado y únicamente atribuye el éxito de este " nuevo artículo 115" en la medida que sea respetado por las legislaturas locales y los Ayuntamientos del país.

Otro artículo sobre las reformas al artículo 115 es el que hace Salvador VALENCIA-CARMONA<sup>(61)</sup>, aportando a nuestro tema la siguiente opinión en relación a la fracción IX del artículo 115 ( que con las reformas de 1987, paso a ser el texto de la fracción V del artículo 116) : " Constituye un mérito que nadie puede

---

<sup>61</sup>.- VALENCIA-CARMONA, Salvador, "La nueva estructura constitucional del municipio", Colección Derechos del Pueblo Mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo II, p.67.

regatear a la reforma haber impuesto la obligación de proteger a ese importante núcleo de servidores públicos, sin alterar por ello el ámbito de actividades de las entidades federativas que, en términos del artículo 124 constitucional, tienen reservada esta importante materia laboral".

En ningún momento expresaríamos que no significaron gran adelanto las reformas de 1983 al artículo 115, ya que determinan la relación laboral de los trabajadores de los Ayuntamientos que es nuestro tema. Pero en los casos que la fracción primera del artículo 115, señala como resolutivos en el supuesto de desaparición de ayuntamientos, el último, es el más contrario al municipio libre al señalar: " Las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos". Atentando así abiertamente contra la institución "democrática", por excelencia, el municipio.

Señalando con palabras reales y fuertes, TENA-RAMIREZ<sup>(62)</sup> menciona: " He ahí, sin evasivas por la Constitución, el amago final al concepto de Municipio Libre. Suprimiendo su origen popular, se le sustituye

---

<sup>62</sup>.- Idem nota (51) p.160.



por vecinos designados soberanamente por un órgano político. Ni siquiera se prevé una ley ordinaria que regule la hipótesis. Al desaparecer la entidad, la reforma cambio el nombre de municipio por el Consejo municipal. Desde la institución hasta el nombre, ha sido repudiado del texto de la constitución el "municipio libre".

33.C) Artículo 123 constitucional.

En este párrafo no se pretenderá un estudio a fondo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más sin embargo intentaremos configurarlo acorde a la facción VIII pfo. 2do. del artículo 115 de nuestra Carta Magna, el cual remite las relaciones de trabajo entre los municipios y su personal, sin señalar bajo que apartado se regirán. Esto obliga a intentar determinarlo.

34.a.- Los servidores públicos en el Ayuntamiento y sus relaciones laborales.

El personal del Ayuntamiento, se integra de dos formas a nuestro modo de ver, el que da propiamente los servicios al municipio, que vendría siendo el núcleo de personas encargados del servicio de policía y tránsito, de limpia, de alumbrado público, agua potable y alcantarillado, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, las calles, parques y jardines, este personal es contratado por el Ayuntamiento y de acuerdo al presupuesto establecerá sus partidas de gasto, en relación al número de personas necesarias para proveer a la población de los servicios públicos antes mencionados.

Por otro lado existen los servidores públicos (LATO

SENSU) que tienen a su cargo la administración del municipio en principio por el presidente municipal, como titular del Ayuntamiento, los regidores y los síndicos, cuya existencia proviene del mandato popular de los habitantes del municipio, es decir, estamos ante la presencia de servidores públicos por elección popular.

Pudiera surgir aquí una gran confusión y pensar que el primer grupo de personas son trabajadores acorde a la Ley Federal del Trabajo, empero el artículo 108 constitucional federal, primer párrafo, consideramos que los podemos manejar como una especie de los servidores públicos, sin omitir a los empleados y funcionarios.

La única diferencia que existe, es que los miembros del Ayuntamiento o de la administración municipal, desempeñan un cargo, comisión o empleo que se les ha conferido por virtud de la voluntad popular.

Es en la propia Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, donde encontraremos (tal y como lo hemos señalado) la respuesta a todas nuestras dudas, y en el artículo 108, párrafo in fine, se establece: " Las constituciones de los Estados de la República, precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el caracter de servidores públicos de quienes

desempeñen empleo, cargos o comisión en los estados y en los municipios".

El párrafo anterior nos da la solución y nos aclara que si bien es cierto, los servidores públicos municipales son todas aquellas personas que ocupan un cargo, empleo o comisión en el municipio, las constituciones locales deberán por lo tanto seguir los lineamientos de la federal, por lo que hace no solo a éstas, sino también a sus especiales leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, en lo que hace a sus actividades y sin olvidar los principios plasmados en la normatividad laboral que se expida en los estados, en los términos del artículo 123 (cfr. art 115-VIII y 116-V).

Con esto demostramos que nuestra intención es ubicar las relaciones de trabajo del personal de los Ayuntamientos, en el apartado B del artículo 123, constitucional federal, por considerarlo el idóneo para otorgar las condiciones de trabajo en las relaciones laborales del Ayuntamiento.

En donde si nace una gran problemática, es en fijar entre quien se forma esa relación de trabajo.

Entre los empleados del Ayuntamiento y éste, no existe gran problema.

En donde si impera una gran duda es en pensar quien es el patrón de los presidentes municipales, regidores y

síndicos.

Nuestra óptica constitucional, ubicaría como patrón de los ocupantes de cargos concejiles, a los votantes, pero no es así, por que éstos únicamente confirieron un poder a las personas antes mencionadas que no resulta una relación laboral, sino una **Representación Temporal en el órgano supremo de administración del municipio, que es el Ayuntamiento.**

Por lo tanto, consideramos que la relación de trabajo no existe en este caso, simplemente el compromiso o la responsabilidad de cumplir con el cargo de una manera correcta y honesta en el período que se funge como mandatario, y únicamente se rigen por la ley especial de responsabilidades de servidores públicos en el estado en que presten su servicio.

No por esto pensaremos, que entonces la remuneración no debería de existir, sino al contrario, pensamos que en atención al derecho al trabajo remunerado que tiene toda persona, esta representación, supone el realizar un esfuerzo y trabajar, y además legalmente se impone la obligación de ocupar los cargos de elección popular pero con la premisa de que en ningún caso serán gratuitos.

Hemos tratado de desentrañar la ubicación del régimen laboral del municipio en la Constitución federal, pero consideramos que la solución no es la correcta, dado

que debe ser expresa la remisión al apartado "B" del artículo 123, el cual es más idóneo para los servidores públicos del Ayuntamiento, sin olvidar que los titulares de los órganos superiores, crearán los reglamentos y condiciones generales (proveyendo...) de trabajo, pero en base a los criterios legislativos estatales.

Concluimos con señalar, que considerando que el Estado Federal lo forman, todas y cada una de las entidades federativas y municipios dentro de sus respectivos territorios y al considerar al apartado B, como el idóneo para regir las relaciones laborales en los Ayuntamientos, nos guiamos por este concepto, ya que todos son trabajadores al servicio (en este caso) de las entidades federativas y de los municipios.

35.b.- Responsabilidad de los servidores públicos municipales (caso específico del Estado de México).

36 aa.- Una pretendida clasificación municipal naucalpense. (in fra, 41.b)

En el municipio de Naucalpan de Juárez, como en los demás del Estado de México, hemos encontrado que dentro de los servidores públicos municipales existe una clasificación

en atención a sus diversas funciones, por un lado tenemos a los que se encuentran en una situación muy peculiar al ser elegidos por elección popular (Presidente Municipal, Regidores y Síndicos), por otro lado y no olvidando la trayectoria del sindicalismo en nuestro derecho laboral existen los servidores públicos que son considerados como trabajadores de base y por último los trabajadores de confianza.

37 bb.- De las responsabilidades de los servidores públicos naucalpenses.

Como en la mayoría de nuestros temas tenemos que partir de lo general a lo específico, es por eso que abordaremos primero el tema de la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado en la Constitución Federal, para posteriormente entrar en materia estadual y municipal.

Pertinente es la aclaración, que el proyecto de renovación moral, del período gubernamental 1982-1988, tenía que reforzarse con un ordenamiento a nivel constitucional y de ahí que reformara el Título Cuarto constitucional,

con su ley respectiva en materia de responsabilidades.

Atinadamente señala Antonio RIVA-PALACIO<sup>(63)</sup>, " que el estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar todo tipo de inmoralidad social, en cualquier forma que esta se manifieste, de aquí los diversos procedimientos aplicables para exigir y hacer efectiva la responsabilidad de los ciudadanos que sirven a la comunidad, en sus órganos de gobierno, y que por lo tanto ejercen en cualquier nivel, el poder público, a efecto que dentro del ejercicio efectivo de este poder, puedan evitarse, o en su caso, ser sancionadas dichas conductas ilícitas." Nos parece atinado la manera como RIVA-PALACIO<sup>(64)</sup>, define al servidor público, considerándolo: " desde el más encumbrado hasta el más modesto de quienes dedican sus afanes al servicio público, desempeñando la actividad de la clase gobernante y la obligación de no servirse, en beneficio propio del puesto

---

<sup>63</sup>.- RIVA-PALACIO, Antonio, "La responsabilidad de los servidores públicos", Colección Derechos del Pueblo Mexicano, LII legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo II, p. 27.

<sup>64</sup>.- Idem, nota (62), p.28



asignado". Contempla el Título Cuarto Constitucional las responsabilidades políticas y penales y además las administrativas y muy superficial las civiles. (remitirse como ejemplo al C.C.P/D.F., en sus artículos 25 a 28, así como el 1928, para el caso de responsabilidad subsidiaria, situación que se aplica en igual forma a las entidades federativas, como personas de derecho en la legislación local, que abarca también a los municipios).

Importante es la separación de responsabilidades de Derecho común, básicamente en lo penal, en lo civil, así como las de carácter administrativo. Esto permite la distinción de conductas, que aunque realizadas por servidores públicos, no difieren de aquellas que asumen personas comunes no investidas de ninguna representación o función que pudiera verse afectada por las correspondientes sanciones a las que, por lo tanto, se le aplican de inmediato las normas penales.

Por eso consideramos, que el legislador consideró importante que antes de que un servidor público fuera juzgado por delitos del

orden común, se le siguiera un juicio que eliminara el obstáculo procesal llamado de inmunidad o fuero y además señalando a quiénes encuadraban en ésta (resp. política) sin omitir posteriormente la consignación procedente ante autoridad competente, protegiendo así la imagen pública de los servidores, que por su misma investidura podrían ser constantemente atacados, en detrimento de la comunidad.

Entraremos pues a la responsabilidad de los servidores públicos del del municipio de Naucalpan, en atención a que nace la responsabilidad de los servidores públicos en las entidades federativas y sus municipios partiendo de la Constitución federal, en el último párrafo del artículo 108 de ésta y además que como ya se aclaró, en la introducción a la presente tesis, el modelo de nuestro estudio es el municipio de Naucalpan de Juárez.

La ley que regula la responsabilidad de los servidores públicos del estado y sus municipios, determina que podrán aplicarla:

- a) La legislatura del Estado,
- b) El tribunal Contencioso Administrativo del

Estado,

- c) La procuraduría General de Justicia del Estado y
- d) Demás órganos que determinen éstas y otras leyes.

El fuero de los servidores públicos municipales del caso, lo atribuye a que sólo serán responsables de delitos graves del orden común y los que cometan ejerciendo sus actividades y facultades.

Considerando como delitos graves del orden común los que sean sancionados con pena privativa de libertad y cuyo término medio aritmético exceda los cinco años de prisión. Este fuero lo tienen, los Diputados de la Entidad, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Contencioso Administrativo del Estado y los titulares de Dependencias del ejecutivo a que se refiere el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la administración Pública del Estado. El Gobernador solo será responsable durante el período de su ejercicio, por las causas mencionadas y por delitos contra la Soberanía del Estado (criterio sostenido por el paralelismo, al artículo 108 párrafo 2do. respecto del

Presidente de la República).

### 38.D.- Clasificación de las responsabilidades.

La ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus municipios reconoce dos tipos de responsabilidades a saber:

- a) Política: Cuando se afecten los intereses fundamentales del Estado o de su buen Despacho.
- b) Administrativa: Cuando el servidor público incurra en incumplimiento de las obligaciones que prescribe esta ley, señaladas en el artículo 12.

Las infracciones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado y de su Buen Despacho las enumera el artículo 10 de la ley citada. Los sujetos de juicio político en el estado son: El Gobernador, los Diputados y los Magistrados del tribunal Superior de justicia, por violaciones a la Constitución Federal y las Leyes Federales en términos del artículo 110 constitucional, segundo párrafo y por quedar ubicados en los supuestos del artículo 10 de la ley de responsabilidades del Estado de México y sus municipio, también los titulares de dependencias del Ejecutivo y el Procurador General de Justicia del Estado.

A grandes rasgos el juicio político en el Estado de México, se divide en dos etapas, la primera de instrucción, en donde una sección de la legislatura

local se convierte en instructora y la segunda es cuando la legislatura local se erige en Gran Jurado y resuelve sobre la responsabilidad del servidor juzgado, consintiendo las sanciones en caso de tener la responsabilidad, en destitución e inhabilitación. La responsabilidad administrativa, es conocida por las denuncias ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México o en las dependencias, instituciones o entidades en donde se cometa la falta, en cuyo caso el titular de estas remitirá la queja al Tribunal Contencioso en un término de 24 Horas. Para la presentación de quejas se da un término de sesenta días a partir del día siguiente en que se cometa la infracción.

El procedimiento administrativo parte de la denuncia, a la cual el magistrado resuelve si la admite y en caso de ser así notifica al servidor público y señala día y hora para la celebración de la audiencia de Contestación, Ofrecimiento de pruebas y alegatos, notificando también al titular de la dependencia, en la que labora el servidor, para que éste le remita un informe de la conducta del servidor denunciado y su expediente personal en menos de cuarenta y ocho horas. La resolución que declare fundada la denuncia, se dictará en la misma audiencia o en un término no mayor de ocho días hábiles y precisará la responsabilidad

administrativa y su sanción correspondiente.

Las sanciones son las contempladas en el artículo 46, de la ley de la materia, y van desde la amonestación hasta la destitución.

Hemos querido hablar de la responsabilidad de los servidores del Estado de México (caso particular de los servidores municipales de Naucalpan), antes de entrar a sus derechos laborales, toda vez que consideramos que las responsabilidades en que incurran pueden llegar a dar por terminada la relación de trabajo.

## CAPITULO CINCO

MARCO JURIDICO DE LA FUNCION PUBLICA EN NAUCALPAN DE JUAREZ,  
MEXICO. (STRICTO SENSU)

### SUMARIO

39.A) Su marco constitucional. 40.a) Determinación de la relación jurídico-laboral, 41.b) Distinción entre los servidores públicos (supra, 36 aa); 42.B) Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus municipios. 43.a) Puntos preliminares, 44.b) Clasificación de los trabajadores en el Estado de México y sus municipios, 45.c) Determinación de la relación laboral, condiciones y normas que la regulan; 46.C) Tribunal de Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus municipios (como órgano jurisdiccional en materia de función pública).



39.A) Su marco constitucional.

La revisión a la Legislación laboral en el Estado de México, en lo que a sus servidores públicos se refiere, importa particularmente, los siguientes aspectos:

Consideramos necesario determinar en el contenido de la Constitución del Estado de México la forma en que se concibe la relación jurídico-laboral de los servidores públicos en esta entidad, estableciendo las diferencias que existen entre éstos, y así pasar a analizar su estatuto, para que determinemos la situación de estas personas en el ámbito de la legislación estadual y podamos concluir en que forma debería de estar estructurado el marco jurídico de la función pública en el estado de México.

40.a.- Determinación de la relación jurídico-laboral.

Primeramente señalaremos que la Constitución Federal determina a los municipios de los estados, en el pfo. 2do., fracc. VIII, art. 115, lo siguiente: "Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Este concepto será muy importante tenerlo en cuenta ya

que la Constitución del Estado de México, deberá en todo momento respetarlo y tendrá que fijar las bases para que sea observado, en la reglamentación estadual de los servidores públicos y sus relaciones con los municipios.

Queremos, por lo tanto, encontrar los fundamentos legales de las relaciones laborales, entre los Poderes del Estado de México, sus Municipios y los trabajadores a su servicio en especial el referido a Naucalpan.

Pertinente es la aclaración, en el sentido que a nuestro entender, se forma una gran diferencia entre los servidores públicos, ya que algunos ocupan un lugar en la estructura estatal, por elección popular, es decir desempeñan un puesto en el Estado a través de un mandato que los habitantes de él o de sus municipios le confirieron por mandato legitimado por el triunfo en las urnas y hay otro tipo de servidores que son el reflejo de un nombramiento efectuado por el titular o responsable de emitirlo dentro de alguno de los Poderes del Estado o en los Municipios de éste. En este orden de ideas, la Constitución del Estado de México regula y define a los Servidores Públicos en su artículo 126, que al letra dice: "... a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los

Municipios y organismos descentralizados, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos; por lo que toca a los demás trabajadores de este sector, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos".

41.b.- Distinción entre los servidores públicos.

(supra, 36 aa)

En el capítulo anterior analizamos a fondo la responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de México, una vez que nos internemos más en el estudio de la legislación laboral para los trabajadores al servicio del Estado de México y en lo especial a los municipios de esta entidad, se verá la notoria pero atinada diferencia que se hace para los diversos tipos de servidores públicos, regulando a una parte de éstos por la Ley de Responsabilidades, y otros, asignándoles la denominación de trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, sus municipios y regulando sus relaciones un estatuto específico. Es decir, hay dos figuras que distinguir, lo que muestra en el exterior un Poder del Estado o un

Ayuntamiento y la estructura interna que debe de guardar, regulada por un ordenamiento fundado legalmente, para un mejor funcionamiento.

Podríamos ejemplificar, sin recurrir estrictamente a la ley; los diputados locales tienen una función en la vida política estatal, determinada por la Constitución local o federal, esta función se ha de desarrollar en algún inmueble, éste, entre muchas cosas debe de tener mantenimiento y debe haber encargados de esta función quienes formarán parte de la estructura interna del Poder Legislativo Local y los Diputados son la figura externa que ha sido concebido dentro de un sistema federal.

Consideramos atinada la voluntad del legislador de señalar las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera detallada en los casos de los Diputados, Magistrados, Titulares del Poder Ejecutivo, Procurador de Justicia e inclusive del Gobernador, ya que por la importancia de su cargo no podrían ser requeridos constantemente para cualquier asunto que no estuviera contemplado que fuera su obligación efectuar.

En lo que al municipio se refiere, la Constitución del Estado de México es clara, ya que determina que éstos serán administrados por un Ayuntamiento conformado por, un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos,

con el caracter de asamblea deliberante. Lo que nos hace reflexionar en nuestro ejemplo anterior, ya que la imagen externa del Ayuntamiento son el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos, pero internamente debe de existir una estructura u organigrama, para ofrecer los servicios municipales, es decir, trabajadores que presten sus servicios con el objeto de cumplir los objetivos y obligaciones que tiene que cumplir el Ayuntamiento con los habitantes del Municipio del cual es Administrador. Debe hacerse una sana crítica a la Constitución del Estado de México, en el sentido de que debería determinar en su texto la situación de los trabajadores a su servicio y al de sus municipios y distinguir que Servidores Públicos deben de ser regulados por la Ley de Responsabilidades y cuales por un ordenamiento local de relaciones laborales.

42.B) Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus municipios.

Una de nuestras aspiraciones al hacer este trabajo era determinar desde lo más general a lo más específico, como se regulaban las relaciones de trabajo en los municipios, (caso concreto en los del Estado de México) y por eso investigamos cual era la ley o estatuto rector en primera instancia de estas relaciones.

43.a.- Puntos preliminares.

El nombre completo de este ordenamiento es: "ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL" y regula al trabajador estatal que en su artículo segundo lo define como: "... toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los municipios del Estado de México, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales".

Se desprende de la anterior definición que la distinción entre ser considerado trabajador o no del

estado, es en virtud del nombramiento, lo cual ratifica lo que con anterioridad se había mencionado, que los Servidores Públicos, en forma general, son todos los que conforman al Estado de México en sus funciones de Derecho Público, pero que hay unos que quedan fuera de la legislación jurídica laboral ya que su puesto no lo ocupan por nombramiento o por figurar en Listas de Raya, sino por estipulación Constitucional de que de existir ese funcionario y además debe ser elegido por los habitantes del Estado o de los municipios.

Antes de entrar en el análisis del Estatuto que encabeza este inciso mencionaremos, los títulos de los que esta conformado.

**Primero: Disposiciones Generales**

**Segundo: Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores**

**Tercero: De la organización colectiva de los trabajadores del Estado**

**Cuarto: De los riesgos y enfermedades profesionales**

**Quinto: De las prescripciones**

**Sexto: Del Tribunal de Arbitraje y de las Juntas Arbitrales para los trabajadores del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el Tribunal y las Juntas**

**Séptimo: De las Sanciones por infracciones a esta Ley**

**y por desobediencia a las resoluciones del  
Tribunal de Arbitraje y las Juntas Arbitrales**

**44.b.- Clasificación de los trabajadores en el Estado de México y sus municipios.**

La presente ley distingue varios tipos de trabajadores y los divide en lo que a los poderes del Estado y a sus municipios se refiere en: De base, Supernumerarios y de Confianza.

Especificando cuales serán los de Confianza, siendo estos en los municipios los siguientes: Los Secretarios y Tesoreros, el Oficial Mayor de la Secretaría Municipal, el Cajero y el Contador de la Tesorería Municipal, el Juez del Estado Civil y los miembros de la Policía.

**45.c.- Determinación de la relación laboral (condiciones y normas que la regulan)**

Se debe mencionar que la relación de trabajo en el caso de los municipios se entiende establecida entre el Ayuntamiento y sus trabajadores.

El nombramiento, viene a ser el contrato individual de trabajo y el artículo trece del estatuto marca sus requisitos, solamente que en el caso de los



trabajadores por tiempo determinado u obra determinada puede ser substituido por la Lista de Raya correspondiente.

En lo que a la jornada de trabajo se refiere, la presente ley legisla en términos del artículo 123 de la Constitución Federal, pero concede mayor tiempo de vacaciones, requiriendo de seis meses consecutivos de labores para tener derecho a dos períodos anuales de vacaciones de 10 días cada uno.

El salario será uniforme en todas las categorías, pero en base al presupuesto de egresos, el cual nunca será inferior al mínimo general para todos los trabajadores de la Zona Geográfica.

Lo que resulta muy interesante es la terminación de los efectos del nombramiento, ya que en el artículo 40 del Estatuto en Cuestión, señala varias causales, como renuncia, muerte del trabajador, incapacidad, pero la causal marcada con el número cinco romano, distingue que de ocurrir alguno de los supuestos que contempla, deberá de haber un pronunciamiento resolutivo por parte del Tribunal de Arbitraje o de la Junta Arbitral. Esta es una diferencia muy importante a lo que sucede con las causales de Rescisión marcadas por el artículo 47 de la ley Federal del Trabajo, ya que en estas últimas basta con que el patrón entregue el aviso de Rescisión al trabajador o bien solicite a la

Junta de Conciliación y Arbitraje para que practique su notificación, pero jamás determina la junta si este aviso procede y solo si el trabajador se cree afectado en sus derechos y demanda, el patrón debe probar dichas causales.

Contempla la presente ley, la organización colectiva de los trabajadores imponiendo reglas similares al Derecho Social Privado, así como el Derecho Constitucional a Huelga, el cual se divide en General, en contra de todos los funcionarios de los poderes del Estado o de sus municipios y; Parcial, contra uno o un grupo de funcionarios, señalando las causales para cada caso.

Consagra además el derecho a la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado y sus municipios, así como a las jubilaciones que marque la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos de la Entidad, sus municipios y organismos coordinados y descentralizados.

En General estas son las obligaciones y los derechos que el estatuto concede, solo faltaría de esta misma ley, conocer la legislación referida al procedimiento arbitral que contiene, para resolver controversias que surjan entre los Poderes del Estado, sus municipios y sus trabajadores.

46.C) Tribunal de Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus municipios (como órgano jurisdiccional en materia de función pública).

El título sexto del Estatuto analizado en el inciso anterior, lo podríamos llamar el de Derecho Procesal de la relaciones laborales entre lo Poderes del Estado, sus municipios y sus trabajadores.

La estructura del Tribunal de Arbitraje en el Estado de México, es colegiada, formada por un representante de los Poderes del Estado, uno de los municipios, uno de cada uno de los dos sindicatos reconocidos y registrados y un Arbitro nombrado por la mayoría de estos representantes.

En cada Distrito podrá haber una Junta Arbitral, representada por una persona de los ayuntamientos, uno del Sindicato y un Arbitro elegido por estos.

El artículo 92 del título Sexto señala tres requisitos para ser miembro del Tribunal o de las Juntas y son:

- I.- Ser mexicano en pleno goce de derechos civiles.
- II.- Ser mayor de 25 años.
- III.- No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sentenciado a sufrir pena mayor de un año de prisión por algún otro delito del orden común o federal.

La competencia del tribunal será para resolver en definitiva los conflictos individuales o colectivos entre los trabajadores o sindicato de los poderes de estatales y los

municipios. Así como resolverá los conflictos intergremiales entre los miembros de un Sindicato, así como el registro y cancelación de este a los sindicatos.

La Juntas Arbitrales conocerán únicamente de los conflictos entre los ayuntamientos y sus trabajadores, pero en caso de inconformidad de alguna de las partes, resolverá el Tribunal de Arbitraje en definitiva.

El Juicio se inicia con la presentación de la demanda, que debe ir acompañada de las pruebas, para ser contestada por la autoridad demandada en menos de tres días. Inmediatamente el Tribunal o la Junta Arbitral ordenará se practiquen las diligencias a que haya lugar y desahogará la audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución.

La resolución de el Tribunal de Arbitraje no admite recurso alguno en su contra y deberán de ser acatadas por las partes. A nuestro modo de ver, resulta interesante este procedimiento, ya que al parecer la administración de la Justicia no se dilata, pero resultaría aún más interesante conocer la preparación Jurídica de los integrantes del Tribunal de Arbitraje y de las Juntas Arbitrales.

## CONCLUSIONES

**Primera:** La polis griega estaba segmentada en "demos" y como los aristócratas, presionados por los siervos, comenzaron a crear magistraturas para distribuir más el poder y las funciones de gobierno, dando como resultado la participación de los "demos" en la vida política de la polis, a través del Demarca. Creando magistraturas con funciones públicas y fincandoles responsabilidad a estos funcionarios, cubriendo a estos un salario con los ingresos de la ciudad.

En Roma también, a consecuencia de las luchas de clases entre plebeyos y patricios, se tuvieron que crear magistraturas que defendieran los intereses de los plebeyos y que tuvieran funciones determinadas a nivel municipal. Apareciendo en el Imperio también, magistrados con la función de defender a los ciudadanos de abusos por parte de funcionarios imperiales. Haciendo notar que los romanos siempre fincaron responsabilidad a los magistrados municipales.

Posteriormente se dio paso a la Edad Media y en sus inicios el señor feudal mando con singular autoritarismo, que posteriormente se iba a ver disminuido por los fueros municipales, constituyéndose para su observancia un gobierno local que dictaba ordenanzas municipales.

**Segunda:** Nos percatamos como nuestra cultura prehispánica tenía concebida la función pública en el "calpulli" y vimos como sus

servicios eran muy parecidos a los que en nuestros días competen al ayuntamiento. Así también vimos como los españoles a través del adelantado comenzaron a crear municipios en la Nueva España, demostrando una estructura muy similar al gobierno municipal de nuestra época, sin embargo los puestos en el ayuntamiento eran creados por el rey, para ser rematados al mejor postor y no es hasta la constitución de Cádiz que se le da una legalidad al municipio y una precisión en cuanto a sus funciones y por lo tanto comienza la vida funcionarial municipal dentro de un marco legal.

**Tercera:** En todos los antecedentes de la función pública municipal no encontramos, ni en las constituciones centralistas, ni en las federales que existiera una legislación seria en este apartado, solamente vemos que en cierto momento lo que se requería en las constituciones centralistas para ser funcionario municipal era tener determinado monto de ingresos, y en las federales solo en la de 1857 encontramos en la guerra de reforma un antecedente (Ley orgánica de la municipalidad de México) que intentaba regular las relaciones laborales de los funcionarios municipales a cambio de una contraprestación.

También es importante que consideremos atinado que los funcionarios municipales (Presidente Municipal, Regidores, Síndicos, etc..) fueran elegidos por votación, pero resalta una desilusión al saber que los cargos concejiles eran manipulados por las autoridades estatales, sin dejar a los vecinos del municipio elegir a sus representantes.

No obstante todo lo anterior se ve de manifiesto la tremenda evolución que ha experimentado la función pública municipal, ya habiendo revasado la etapa en que se remataban los cargos concejiles, y siendo el Derecho una materia en constante cambio, encontraremos más adelante en nuestro trabajo mayores transformaciones de la función pública municipal.

**Cuarta:** Al estudiar las bases constitucionales de la legislación laboral municipal nos hemos podido percatar de varias cosas que nos aclarado muchos puntos de nuestro tema. Primero que nada y en base a nuestro sistema federal, vimos como la constitución nos impone las reglas generales de la función pública municipal y a cada Estado corresponderá el legislar acorde a sus necesidades. Sin embargo en sus inicios nuestra constitución olvido a los servidores públicos municipales en su texto, siendo hasta 1983 que legislaría algo sobre estos funcionarios. En atención a estas reformas quisiéramos reiterar que la Constitución no aclara a que apartado del artículo 123 se deben de remitir los servidores públicos de los Estados y Municipios. Y la crítica fundamental al artículo 115 sería que los ayuntamientos y sus miembros quedan a disposición de las legislaturas locales para su suspensión o desaparición, no importando la voluntad popular que ha externado, con su voto, su conformidad con dicho órgano de gobierno y en todo caso el contenido de la constitución en su artículo 115 debería de contemplar un procedimiento en que interviniera, de manera directa el pueblo, al sentenciarse un resolutivo de esta naturaleza por

parte de la legislatura local, que podría ser el mismo Consejo municipal( pero emanado de la voluntad popular) como órgano de determinación y no de sustitución.

Distinguimos entre los servidores públicos dos clases: los que nacen en la constitución federal y los que nacen por nombramiento.

Sin embargo no encontramos determinado en el texto de la constitución esta diferencia, pensando que sería necesario insertar un artículo que nos explicara las diferentes categorías entre los servidores públicos municipales para entender a su vez las responsabilidades en que pueden incurrir, por que si bien es cierto que se estipula quienes tienen responsabilidad como servidores públicos y los supuestos que se deben dar para el caso de fincar la procedencia de una sanción, no excluye a ciertos servidores que por sus características sostienen una relación de trabajo común y corriente solamente que su patrón es una entidad pública y por lo mismo pertenecerán al apartado B del 123 constitucional.

**Quinta:** En lo que al Estado de México y sus municipios se refiere nos percatamos que tiene una estructura legal muy similar a la constitución federal en cuanto a los servidores públicos, dándonos cuenta que tampoco hace notar las diferencias entre estos.

Notamos pues que en el estatuto de los trabajadores del Estado de México y sus municipios se pone de manifiesto que dentro de los servidores públicos hay un grupo que se les regula como trabajadores y se señalan condiciones y normas de trabajo similares a las del Derecho Privado pero no menciona que los cargos que son



sustentados por virtud de la elección popular quedan fuera de este estatuto. Es necesario hacer estas aclaraciones y recomendaciones porque se debe recordar que las leyes son para el uso del pueblo y entre más explícitas sean la vida democrática es más real.

# BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALBI, Fernando, "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico", Editorial Aguilar, Madrid, 1955, 678pp.
- 2.- APPENDINI, Ida y ZAVALA, Silvio, "Historia Universal", Editorial Porrúa, México, 1987, 280pp.
- 3.- BUEN-LOZANO, Nestor de, "Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, 2da. ed, tomo I, México, 1974, 334pp.
- 4.- CASTAÑEDA, J. Jesús, "El problema municipal mexicano", Editorial Cultura, México, 1926, 199pp.
- 5.- CORTIÑAS-PELAES, León, "Estudio Preliminar", a la Obra de Omar GUERRERO, "La teoría de la administración pública", Editorial Harla, México, 1986, pp. XXV-LXV.
- 6.- DE LA GARZA, Sergio Francisco, "El Municipio, historia, naturaleza y gobierno", Editorial Jus, México, 1947, 111pp.
- 7.- DÍAZ DE LEÓN F., Carlos, "Apuntes de su cátedra de Derecho Municipal, impartida en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Unidad Acatlan", Acatlan, Edo. de México, Noviembre de 1989 a Marzo de 1990.
- 8.- GARCÍA-SÁNCHEZ, José, "El Municipio. Sus relaciones con la Federación", Editorial Porrúa, México, 1983, 447pp.
- 9.- GONZÁLEZ-LOBO, Salvador, "El Municipio mexicano; antecedentes, naturaleza, funciones", México, Tesis U.N.A.M, 1940, 111pp.
- 10.- MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1983, 447pp.
- 11.- MARX, Carlos y ENGELS, Federico, "Obras escogidas en dos tomos", tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1955, 541pp.
- 12.- MOYA-PALENCIA, Mario, "Temas Constitucionales", U.N.A.M, primera reimpresión, México, 1983, 102pp.
- 13.- MURIEL DE LA MAZA, Ignacio, "El Municipio en México. Naturaleza e Historia", México, Tesis U.N.A.M, 1948, 118 pp.
- 14.- OCHOA-CAMPOS, Moisés, "El Municipio y su evolución institucional", Talleres Trapplade, México, 1987, reimpresión, 260pp.
- 15.- RENDON HUERTA-BARRERA, Teresita, "Derecho Municipal", Editorial Porrúa, México, 1985, 446pp.
- 16.- ROBLES-MARTÍNEZ, Reynaldo, "El Municipio", Editorial Porrúa, México, 1987, 182pp.
- 17.- SAYEG-HELU, Jorge, "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1987, 375pp.
- 18.- TENA-RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1989, 649pp.
- 19.- Colección Derechos del Pueblo Mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1985, Tomo II.

## OTRAS FUENTES NORMATIVAS

- 20.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 21.- Constitución Política del Estado de México.
- 22.- Ley de Justicia administrativa del Estado de México.

- 23.- Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.
- 24.- Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y sus Municipios.
- 25.- Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes del Estado de México, de los Municipios y de los organismos coordinados y descentralizados de carácter estatal.