



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLÁN"

LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO
PÚBLICO DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE
TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO,
ESTADO DE MÉXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PEDRO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

ASESOR: LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

ENERO DE 2004



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



"La administración pública no puede quedarse a la zaga de las veloces y profundas transformaciones que se están dando en distintos ámbitos de la vida política y social; de hecho ha adquirido un ritmo de desempeño cada vez más rápido en todos los órdenes, modificando decisiones, actuaciones, y, sobre todo, formas para enfrentar problemas"

Guillermo Haro Bélchez

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: PEDRO GONZALEZ
MARTINEZ

FECHA: 26-ENERO-2004

FIRMA: P. Belchez

AGRADECIMIENTOS

A mis Padres.

A mi Padre:

Por su amor incondicional en mis fracasos y triunfos, por fomentar en mí la humildad, el trabajo, la lealtad, la responsabilidad, la honradez, el espíritu de lucha y la constancia.

Por darme las herramientas para ser un excelente profesionista y un ser humano.

Gracias Papá.

A mi Madre:

† Por su eterno amor, su interminable ternura y paciencia, por su cariño, por su confianza y por su impulso hacia mis más grandes sueños, por fomentar en mí la disciplina, el valor de las responsabilidades, el estudio y el amor a la gente.

Gracias Mamá.

A mis Hijos:

Luisa María y Juan Pedro, de apellidos González Téllez, por ser mi inspiración y mis fuerzas de seguir adelante en mi carrera profesional y personal, gracias por su amor limpio y desinteresado, por ser mi razón de vivir.

Al Lic. Emir:

Agradezco de manera muy especial al Lic. Emir Sánchez Zurita, por su asesoramiento y su grata colaboración, en la presente investigación, así como por su interesante cátedra, y por ser excelente maestro, y que fue parte de mi formación profesional.

Gracias Maestro.

Al Lic. Rafael Chacón Villagrán y

Al Lic. David Herrera Cuauchoitl

Por su amistad y apoyo a lo largo de estos años, y porque son parte inseparable de mi formación personal y profesional.

Gracias Amigos.

INDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO	4
1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO	4
1.1.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA	4
1.1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA	5
1.1.3. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA	6
1.1.3.1. EL APOGEO DE LAS COMUNAS ESPAÑOLAS	7
1.1.4. EL MUNICIPIO INDÍGENA	8
1.1.4.1. LOS MUNICIPIOS EN LA COLONIA	9
1.2. TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	12
1.2.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1812	12
1.2.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN	13
1.2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1824	14
1.2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1836	14
1.2.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843	15
1.2.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	15
1.2.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917	16
1.2.8. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	17
CAPÍTULO II	
EL ESTADO Y LA EVOLUCIÓN Y TRAYECTORIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN MÉXICO	18
2.1. DEFINICIÓN DEL ESTADO	18
2.1.1. FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO	18
2.2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	19
2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	19
2.4. ASPECTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	20
2.4.1. TEORÍA DE DERECHO PRIVADO	21
2.4.2. TEORÍA DE DERECHO PÚBLICO	21
2.5. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS	23
2.6. PERSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DURANTE EL SIGLO XIX AL SIGLO XXI.	25

2.6.1 EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE 1824 AL 2003	25
2.6.2 EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI	32
2.6.3. EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	33
2.7. EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUEZADA	34
	38
CAPÍTULO III	
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO	39
3.1. DERECHO FRANCÉS	39
3.1.1. EVOLUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE 1791 HASTA 1964	39
3.1.2. REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1983	41
3.1.3. EN LA ACTUALIDAD	45
3.2. EL DERECHO ESTADOUNIDENSE	47
3.2.1. DURANTE EL SIGLO XIX	48
3.2.2. DURANTE EL SIGLO XX	50
3.2.3. EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA	53
3.3. DERECHO CHILENO	54
3.3.1. EN LA ACTUALIDAD	55
CAPÍTULO IV	
EL MUNICIPIO Y LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL AYUNTAMIENTO DE TULTITLÁN, DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE MÉXICO.	60
4.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO	60
4.1.1. DIVISIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO	61
4.1.2. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE MÉXICO	65
4.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO	72
4.2.1. ÓRGANOS QUE INTEGRAN EL AYUNTAMIENTO	73
4.3. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	74
4.4. FACULTADES DEL SÍNDICO	76

4.5. FACULTADES DE LOS REGIDORES	77
4.6. FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO	79
4.6.1. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO	80
4.6.2. PROHIBICIONES A LOS AYUNTAMIENTOS	85
4.6.3. DIFERENCIA ENTRE MUNICIPIO Y AYUNTAMIENTO	86
4.7. EL CABILDO Y SUS TIPOS DE SESIONES	88
4.8. LA NECESIDAD DE CREAR UN DEPARTAMENTO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TULTITLÁN, DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE MÉXICO.	92
4.8.1. ASPECTOS QUE IMPIDEN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TULTITLÁN	93
4.8.1.1. ASPECTO POLÍTICO	94
4.8.1.2. ASPECTO ECONÓMICO	94
4.8.1.3. ASPECTO SOCIAL	95
4.8.2. LINEAMIENTOS LEGALES PARA LA INTEGRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.	95
4.8.3. PROGRAMAS Y MÉTODOS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS EN EL AYUNTAMIENTO	98
4.8.4. CURSOS DE CAPACITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO	99
4.8.5. INCENTIVOS PARA EL SERVIDOR PÚBLICO	101
4.8.6. ASCENSO O ROTACIÓN DE PUESTOS PÚBLICOS	101
CONCLUSIONES	104

INTRODUCCIÓN

En todo el territorio Nacional existen 2421 municipios de los cuales 124 son del Estado de México, en el cual, el Municipio de Tultitlán esta clasificado como el 110 en la Gaceta de Gobierno del Estado de México.

De conformidad con el Artículo 115 constitucional, el municipio es la base de la división territorial, de la organización jurídica y de la administración de los Estados que integran la Federación. También tiene una gran importancia dentro de la estructura administrativa. Ya que la instancia municipal tiene mayor contacto físico con los gobernados. Es el núcleo básico, donde la sociedad confluye e influye en su destino (quehacer) cotidiano. Desafortunadamente el municipio no ha ejercido las facultades adquiridas a lo largo de las reformas del artículo 115 Constitucional, para fortalecer las funciones jurídicas, administrativas y técnicas, por esta razón, se le da poca importancia al servicio civil de carrera; o sea la profesionalización del servidor público municipal. Aunque ya se menciona en la Ley Orgánica Municipal, pero en la actualidad no se ha implantado en el Municipio. Este proyecto consideramos que puede servir de base para seleccionar a los mejores perfiles para Administración Pública Municipal y también a cada uno de los órganos que integran el Ayuntamiento de cualquier municipio.

Históricamente México ha sufrido problemas de diversa naturaleza que han derivado de una errónea toma de decisiones cuyos resultados han traído consigo crisis recurrentes tanto económicas, sociales, políticas y culturales; las cuales pudieron haberse evitado o atenuado sus efectos mediante la

constitución de un Servicio Público Profesional, fundamentado en principios de equidad, moralidad y eficiencia que el constituyente de 1916-1917 contempló a efecto de desarrollamos plenamente como nación; y que repercutiera en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, la coyuntura referida, nuevamente nos invita a reconsiderar el rumbo por el cual debemos conducirnos y nos brinda una nueva oportunidad para erigir a nuestros Estados. Así como a sus niveles de gobierno bajo el ideario social revolucionario; que significa el pacto de civilidad sustentable en la sociedad contemporánea nacional. Se pretende que el presente trabajo no se vislumbre únicamente como un instrumento teórico, ya que su validez práctica se constata plenamente, tras haberse hecho evaluaciones de carácter histórico, jurídico, jurídico-comparativo, político y filosófico, de manera metodológica, cuyo fin último es el demostrar, tanto lógicamente como analíticamente la viabilidad práctica de la creación de un servicio público de carrera que nos encamina a la posibilidad de refrendar el pacto social aludido.

Esta investigación partirá con la enunciación de antecedentes históricos que nos ubican en el contexto; para posteriormente analizar diversas teorías administrativas relacionadas con el Servicio Público de Carrera. Es el Derecho Comparado un parámetro para ubicar y adaptar dicha investigación de conformidad a las exigencias de nuestro país, por lo que de igual manera se incorpora el marco constitucional del servicio público. El cual, es una parte insustituible en el cuerpo del trabajo, ya que nos indican las bases jurídicas del sector aludido para finalmente integrarse la propuesta que comprenderá reformas constitucionales, así como de metodología que habrá de aplicarse para la construcción del departamento de profesionalización del servidor público municipal.

La presente investigación puede verse limitada ante la inminente carencia de tecnología en el interior de las Instituciones Municipales, donde se pretende implantar el Departamento de profesionalización. Tal y como se verificará en el contenido de esta tesis de investigación que, sin embargo, goza de una amplia posibilidad dispositiva y de beneficios de gestión en la administración pública municipal.

La implementación de un Departamento de Servicio Público de Carrera en la administración municipal con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalización, dará lugar a mejores gestiones gubernamentales en este nivel de gobierno y podrá significarse en el principio de la edificación de un Municipio cívico.

CAPITULO I BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO

1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

En la presente tesis trataremos los antecedentes del Municipio en Grecia, Roma y España, ya que fueron los imperios de la antigüedad que tenían mejor organizadas, controladas y administradas las ciudades conquistadas.

1.1.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA

"En Grecia surgió el Municipio natural, por el cual es posible afirmar que sólo existió la idea del Municipio más que a éste como institución."¹ Durante la Grecia Clásica nació la polis, la ciudad, la colectividad de ciudadanos con derechos civiles y políticos las cuales se agrupaban en gobiernos locales también conocidos como demos, consecuentemente se estableció el concepto de autonomía local, así como el de soberanía popular y el sufragio.

Al respecto, Teresita Rendón Huerta, en su libro, de Derecho Municipal nos dice: "Aquí cabe referirse propiamente al régimen de la ciudad más que al régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la "asociación religiosa y política de las familias y de las tribus", prescindiendo del elemento territorial. Las implicaciones del concepto ciudad fueron aquí de índole socio-política y no jurídica. Refiere el Fustel de Coulanges que ... una antiquísima religión fundó inicialmente

¹ Rendón Huerta Barrera T. Derecho Municipal, México, Edit. Porrúa, 1998, p. 39.

la familia, posteriormente la ciudad; Ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de la gens; enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal.²

1.1.2. EI MUNICIPIO EN ROMA

El municipio surgió gracias al genio jurídico y administrativo del pueblo romano. A las poblaciones que habían sido conquistadas y se encontraban mejor organizadas, generalmente fortificadas mismas que se caracterizaban por estar asentadas en un territorio determinado con autoridad estable y regidas por sus propias leyes se les llamo municipia que es el plural de municipium.

Las poblaciones ya referidas se hallaban sojuzgadas al poder romano, sin embargo recibían de éste un trato igualitario. Cabe mencionar que también existían poblaciones de menor jerarquía como los fundus y los ager, y de mayor jerarquía como las civites (las ciudades); pero fueron "los municipia" las entidades políticas que los romanos hicieron extensiva como base de la división política y administrativa y que se requería para unificar, organizar y racionalizar la administración territorial del imperio.

El municipio romano tomó de la cultura griega los principios de la autonomía local, de la soberanía popular, del sufragio y del interés público, y los enriqueció con los del gobierno edilicio, así mismo se estableció la responsabilidad de los funcionarios, la organización fiscal y la diferenciación de funciones entre el estado y el municipio.

2 op. Cit.

1.1.3. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

En la Península Ibérica los iberos y lusitanos sostuvieron una prolongada resistencia ante la presión de Roma, pero al fin fueron sometidos por la República. No obstante, a las comunidades perdedoras y como un reconocimiento al espíritu de autonomía de sus ciudades, después de implantarles el régimen municipal se les confirió los máximos privilegios para su funcionamiento autónomo en lo interno, permitiéndoles para su gobierno, la integración de curias, que eran como senados locales con representación de los pobladores.

Ya extinta la República, surge el Imperio, donde se experimentó una tendencia centralizadora y en consecuencia, se disminuyeron las libertades municipales casi por completo y la administración de las ciudades fue encomendada por el gobierno imperial a funcionarios denominados magistrados.

Después de la caída del Imperio Romano, las ciudades ibéricas quedaron en poder de los invasores godos y visigodos quienes sustituyeron en los municipios a los magistrados romanos por gobernadores, sin embargo se mantuvo el régimen municipal. Los visigodos implantaron dos nuevas instituciones comunales, ambas de participación de la población en asamblea, donde un conjunto de hombres atendían los problemas locales dichas se denominaron *placitum vecinūm* y *conventus publicus vicinorum*.

Posteriormente en el siglo VIII D.C la marea musulmana invadió la Península Ibérica; los árabes ocuparon una gran parte de ella antes de ser detenidos por Carlos Martell en los campos cataláunicos. Por lo anterior, los siguientes seis siglos los árabes alentaron un notable crecimiento cultural y desarrollaron notables ciudades.

Por otra parte, en el siglo X D.C. al instaurarse el Califato de Córdoba, se unificó el sistema de administración de las ciudades mediante gobernadores llamados caides o alcadis de donde proviene la denominación castellana de Alcalde para designar al gobernante o administrador urbano.

1.1.3.1. EL APOGEO DE LAS COMUNAS ESPAÑOLAS

La participación que tuvieron los municipios durante la guerra de reconquista fue trascendental ya que con su ayuda los reinos españoles recuperaron el territorio ocupado por el islam, su papel fue decisivo en la destrucción del poderío árabe. Esto ocurrió porque los soberanos requerían del apoyo económico y militar de las comunas, como se llamaban las ciudades que se gobernaban por el régimen municipal, y que gracias al ámbito de libertad que ofrecían, se habían convertido en centros de la actividad económica, política y cultural. A cambio de la aportación que estas comunas realizaron en la lucha contra los moros, los reyes les confirieron privilegios y franquicias que venían a consolidar la autonomía de ciudades y fortalecerlas. Estas concesiones reales a las poblaciones se formalizaban en leyes denominadas Fuero Juzgo, Fuero municipal, o Cartas Puebla; privilegios similares recibían las comunidades que se asentaban en las poblaciones recuperadas de los árabes y que eran reconstruidas o fundadas en los territorios liberados. De esta manera, durante esa época las comunas españolas y la vida municipal experimentaron una etapa de gran madurez caracterizada por una alta participación ciudadana a través de los cabildos o asambleas vecinales, la adopción de sus propias leyes que garantizaban sus fueros o derechos, como la igualdad civil y política de los ciudadanos. Estos derechos de los miembros de las comunas españolas constituyen un antecedente, siglo atrás, de los que posteriormente se consagrarían enunciados como derechos del hombre por la Revolución Francesa.

Entre los principales derechos que gozaban los miembros de las comunas españolas medievales se hallaban los de:

- Igualdad ante la ley
- Inviolabilidad del domicilio
- Respeto a la vida humana
- Derecho a elegir los jueces
- Disfrutar de garantías procesales
- Participar en los asuntos comunes

La expresión más definitiva de este régimen de derechos ciudadanos se concretaba en el derecho al sufragio, a elegir a los gobernantes y en la responsabilidad pública de éstos por sus actos.

Ya fortalecida la monarquía española con los progresos de la guerra de reconquista y el avance en la unificación de su poder, se empeñó en limitar el poder de las comunas; en consecuencia, éstas formaron confederaciones para defenderse. Por otro lado, la confrontación entre el propósito de hegemonía real y libertades comunales se planteó en 1519, coincidentemente en el mismo año en que Hernán Cortés creó el primer municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz.

1.1.4. EL MUNICIPIO INDÍGENA

Después de realizar una vasta investigación acerca de la ancestral problemática de que si realmente existió el Municipio, hemos observado que varios doctrinarios aseguran que el *calpulli*, la institución nahua era considerada como una forma de carácter municipal, pues era una división territorial que tenía nombre y gobierno propio.

Concebido originalmente como una alianza de familias, tenía como forma de gobierno un concejo o cabildo llamado *tecpan*.

El concejo elegía a los funcionarios que tenían funciones ejecutivas.

- El *teachcauh*, quien ejercía la administración, era el representante del *calpulli* y era elegido por su honradez, sabiduría y capacidad.
- El *tecuhtli*, o jefe militar del *calpulli*, que cuidaba del adiestramiento de los jóvenes y capitaneaba a los guerreros.
- Los *tequitlatos*, encargados de dirigir el trabajo comunal.
- Los *calpizques*, recaudadores de impuestos y tributos.

De otra jerarquía eran:

- Los *tlacuilos*, escribanos que registraban la propiedad de la tierra y los acontecimientos de las comunidades.
- Los *topiles*, que realizaban labores de gendarmería.

La organización política de México-Tenochtitlan era de gran complejidad, pues integraba a un cierto número de *calpullis* (con sus templos, mercados y escuelas) en lo que hoy podríamos llamar un gobierno metropolitano con administradores, funciones judiciales y una bien organizada estructura de representación de los vecinos.

La práctica de la asamblea pública fue el equivalente al cabildo abierto era generalizada, ahí se discutían los asuntos comunes en los Concejos en donde los *macehuales*, o gente del pueblo, tenían derecho a expresar lo que a su derecho convenía.

1.1.4.1. LOS MUNICIPIOS EN LA COLONIA

Con el arribo de los españoles al continente americano en 1492, llegó también, como parte de su organización política, el municipio, el cual llegó en una forma limitada

por el poder real, sin embargo, la institución municipal fue un instrumento esencial de la Corona para organizar y administrar el territorio de sus colonias en América.

Como ya hemos expresado en líneas anteriores, el primer municipio en tierra firme de lo que hoy es México, lo estableció Hernán Cortés el 27 de abril de 1519 y fue el de la Villa Rica de Vera Cruz. Es importante señalar que este fue el inicio de nuestro sistema político, la base del régimen municipal mexicano, enriquecido posteriormente con las aportaciones de las antiguas formas de gobierno de los pueblos indígenas.

Una vez ocupado el país, la organización política territorial de la que se llamó Nueva España, se sobrepuso de la conquista y utilizó en gran parte la organización de pueblos y ciudades que ya existía en Mesoamérica, la que en muchos aspectos han subsistido hasta nuestra época. Así mismo las comunidades indígenas, a la manera de municipios, coexistían con los municipios españoles, generalmente el asentamiento indígena se ubicaba a extra muros de la ciudad española. Siendo importante señalar que era una prerrogativa de los peninsulares y criollos, el participar en los cabildos de los municipios de la Colonia.

Por otro lado, en el siglo XVIII surge, en opinión del Licenciado Moisés Ochoa Campos, lo que puede denominarse el municipio castizo que incorpora usos y costumbres de ambos tipos de comunidad local, indígena y española. Así mismo, la institución municipal en la Nueva España participó también de la declinación que, a partir del siglo XVI y hasta el XVIII, experimentarían las comunas Españolas, como resultado de las medidas centralizadoras e intervencionistas de la Corona, en especial, por la práctica autorizada por Felipe II de vender los cargos municipales al mejor postor; por el nombramiento de regidores "honorarios"; y por la imposición de la obligación a los

ayuntamientos de presentar la autorización de sus ordenanzas a la Corona Española, y en especial, por la intromisión en la vida local que representaba la designación de gobernadores enviados por la Corona, denominados corregidores o alcaldes mayores. No obstante lo anterior, no dejó de alentarse en la Nueva España el espíritu del régimen municipal pues durante tres siglos la gestión local se conformó como una práctica de la vida comunal.

Por otro lado, hay que tener presente la gran cantidad de ciudades, villas y pueblos que se establecieron en esos tres siglos, ya que se ha dicho que fue una de las más grandes tareas de fundación de que se tenga noticia.

Por otra parte, es importante señalar que la administración municipal colonial se enriqueció con el establecimiento de interesantes instituciones como los pósitos y alhóndigas y, de acuerdo a la tradición de autosuficiencia comunal, las haciendas municipales pudieron disfrutar de bienes propios que les garantizaban ingresos permanentes, entre otros, estos bienes llamados propios eran las tierras que con calidad de inalienables, es decir que no se podían vender ni donar, se asignaban a los ayuntamientos para que se explotaran, por ejemplo, para fines agrícolas o agropecuarios y para que se aplicaran las rentas, o los productos de ellas, a los gastos municipales. Otro ejemplo de bienes propios eran aquellos terrenos que, al trazar la población, se destinaban en la plaza para comercios que el ayuntamiento construía con el fin de arrendarlos y así obtener recursos para su hacienda, siendo importante señalar que las ordenanzas establecían que el arrendamiento o concesión de explotación de los bienes propios del municipio debían hacerse en remate público y al mejor postor.

1.2. TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Al pasar los 300 años del Virreinato, el Municipio se encontraba en una etapa difícil, sin embargo, no fue hasta 1808 cuando "empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los municipios; Nava Otero en su obra Cabildos de la Nueva España en 1800, refiere un acontecimiento importante al señalar que los cabildos municipales, se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos".³ lo anterior, se interpreta como un deseo de libertad propia, pues lo que buscaban estas instituciones era la independencia de España y así posteriormente en 1810 se lo expresaron al Virrey y al Ayuntamiento de la Ciudad de México, siendo menester dejar debidamente estipulado que de 1808 a 1810 no hubo ninguna ley que plasmara los derechos de los municipios, ya que el interés estaba enfocado a la consecución y garantía de respeto, a los derechos del hombre, y a la abolición de la esclavitud.

1.2.1. LA CONSTITUCION DE 1812

Debido a las situaciones presentadas en 1808, se tuvo la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución donde se plasmaran los fundamentos jurídicos necesarios para afrontar dichas complicaciones. En virtud de lo anterior se reunieron en la Ciudad de Cádiz para crear la Constitución de la Monarquía Española, conocida también como "Constitución de 1812", o "Constitución de Cádiz", la cual se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y posteriormente en México el 30 de Septiembre del mismo año a cargo de Virrey Francisco Javier Venegas.

³ Idem p. 103.

La Constitución de 1812 establecía la elección de diputados a las cortes ordinarias, por lo que fueron integradas seis diputaciones provinciales en:

- México
- Nueva Galicia
- Provincias Internas de Occidente
- Provincias Internas de Oriente
- San Luis Potosí
- Yucatán

La Constitución de Cádiz fue abrogada por Fernando VII el 4 de mayo de 1814, sin embargo en 1820 la restableció. Siendo importante señalar que hasta la fecha la Constitución de 1812 fue la que trató con mayor profundidad lo relativo al Municipio, específicamente en el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos." Por lo que las contribuciones de esta Constitución fueron las siguientes:

- 1) Otorgo a esta institución un fundamento legal más concreto;
- 2) Preciso la función democrática de la administración local;
- 3) Sirvió de modelo a toda legislación expedida con posterioridad, con relación a la estructura del Régimen Interior de los Pueblos.

1.2.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN

El Decreto para la libertad de la América Mexicana, también conocido como Constitución de Apatzingán, se llama así por haber sido expedida en ese lugar, al respecto, Geraldo Venegas R. en su libro denominado Régimen Constitucional de los Municipios y examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y Sus Miembros, nos dice: "A pesar de que este ordenamiento legal careció de vigencia, tiene alguna importancia para el estudio del régimen municipal, al indicarnos en su Capítulo XV, artículo 208: Que en los

pueblos, villas, ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores, repúblicas, ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopten otros sistemas a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando con mayor bien la seguridad de los ciudadanos".⁴

1.2.3. CONSTITUCION DE 1824

Esta Constitución plasma por primera vez la organización política de nuestro país, así mismo establece la adopción del federalismo señalando en su "Artículo 4: La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular, Federal."

Por lo que respecta al Municipio esta Constitución en ninguna de sus partes hace referencia al mismo, dejando a los Estados en libertad para adoptar todas las medidas relativas en su régimen interior, con la condición de que no fueran en contra de esta Constitución, ni del Acta Constitutiva.

1.2.4. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Estas leyes Constitucionales de 1836 conocida también como "Constitución de la República Mexicana de 1836", hacía alusión a la institución municipal, a pesar de todas las características que abarcaba no se le podía considerar como autónomo al municipio, ya que existían funcionarios intermedios, teniendo una dependencia directa del municipio al gobierno central.

⁴ Geraldo Venegas R. Régimen Constitucional de los Municipios y examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus miembros, Edit. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. 1999. p. 63.

1.2.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Las Constituciones Centralistas les dieron vida a los municipios ya que estos fueron descuidados y olvidados por las Constituciones Federalistas.

El Presidente Santa Ana en 1843 tuvo bien al nombrar una Junta Nacional Legislativa la cual expidió una nueva obra legislativa centralista a la que se dio el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana que establecía respecto a la organización municipal lo siguiente: El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

1.2.6. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

El texto Constitucional de 1857 tiene su fundamento más trascendental en el Plan de Ayutla. Esta Constitución no eleva al rango constitucional el régimen municipal, sin embargo hace mención en forma indirecta en los artículos 31 y 72. El artículo 31 hablaba de la obligación de todo ciudadano de la República, dentro de las cuales se encontraba la de inscribirse en el padrón de la municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión, o trabajo que realiza, así mismo el numeral 72 del mismo ordenamiento expresaba las facultades con las cuales se encontraba investido el Congreso de la Unión, entre ellas la de realizar aquellas actividades tendientes al arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por bases el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus gastos.

Posteriormente, durante el Gobierno del General Don Porfirio Díaz, el comentario que hace el maestro Tena Ramírez es muy acertado el cual a la letra dice: " Para

acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el General Díaz, agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 36 (Art. 17 de la ley VI), eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos, no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; Su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.”⁵

Tales actitudes trajeron como consecuencia uno de los motivos inmediatos de la revolución, misma que plasmó entre sus postulados el principio de Municipio Libre.

Es de importancia mencionar lo que nos señala la autora del libro Derecho Municipal la Licenciada en Derecho Teresita Rendón Huerta Rivera al respecto:

“Por primera vez se encontrará la expresión “Municipio Libre” en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109, que fue acogida como uno de los postulados fundamentales de la Revolución de 1910, al lado del principio de no-reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.”⁶

1.2.7. CONSTITUCION POLITICA DE 1917

Ya terminada la dictadura del General Díaz se tuvo la necesidad de crear una nueva Constitución a la cual obedeció el Congreso Constituyente instalándose en la Ciudad de Querétaro. Uno de los más importantes principios que se llevaron a la

⁵ Rendón Huerta Barrera T. Op. Cit. p. 114.

⁶ Idem p. 115.

Constitución de 1917 fue el de la libertad municipal, esta fue la diferencia más trascendente en comparación con la Constitución de 1857.

1.2.8. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 115 ha sido modificado en una decena de ocasiones, entre las más importantes adecuaciones están: la que reguló el mínimo de diputados que debería tener cada estado (1928); la que precisaba la no-reelección relativa a diputados y ayuntamientos (1933); la que otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales (1947); la que incorporó al municipio el régimen de planeación del desarrollo urbano en congruencia con la Ley General de Asentamientos Humanos (1976); la que incorporó los ayuntamientos al sistema de representación proporcional en las elecciones (1977); la denominada reforma municipal (1983); y la que otorgó facultades a las legislaturas para expedir leyes relativas a los empleados municipales (1987); la que modificó la facultad del ayuntamiento en su fracción primera de administrar el municipio por gobernar, así como ampliar las funciones y servicios públicos que tiene a cargo el municipio (1999); y la que otorgó facultades a las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal para asociarse en los términos que prevenga la ley (2001).

CAPÍTULO II EL ESTADO Y LA EVOLUCIÓN Y TRAYECTORIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN MEXICO

2.1. DEFINICIÓN DEL ESTADO.

Al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero define al Estado como: "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas."¹

2.1.1. FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO.

Una vez que ya definimos al Estado, es importante señalar los fines y funciones del mismo, estableciéndose que, los primeros lo "constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en su legislación."² Por otra parte, las funciones del Estado, son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado, y que se dividen principalmente en tres, las cuales son:

- a) Función Legislativa.- Es la que esta encaminada a establecer las normas Jurídicas.
- b) Función administrativa.- Es la que esta encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo un orden jurídico.
- c) Función Jurisdiccional.- Es la actividad encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

¹ Acosta Romero Miguel Ángel, "Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso", Edit. Porrúa, México, 1998, p. 106.

² Citada por Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo 1er. Curso", Edit Porrúa, México 1999, p. 39.

.En conclusión, podemos decir que el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad

2.2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Toda vez que el derecho administrativo regula a la función administrativa, debemos definir en principio el concepto de derecho administrativo, por lo que, decimos que éste es un conjunto de normas y principios que aluden a la organización y funcionamiento de la administración pública.

Así mismo, podemos definir al igual que el Doctor Serra Rojas, a la función administrativa como "la actividad que normalmente le corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control."³ por otro lado, dicho autor también nos dice que entre los temas generales del derecho administrativo, encontramos a las reglas constitucionales y administrativas que rigen las relaciones de la administración pública con sus servidores, razón por la cual la función pública, se encuentra dentro del derecho administrativo.

2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Diversas corrientes y autores han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y la administración pública, sin embargo, la función pública realizada por los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando se

³ Idem, p. 67

encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la función pública es la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado en cuanto a tal, y que implica una relación laboral entre el Estado y el servidor público, mientras que la actividad pública se puede definir como todas las acciones a cargo del Estado mismo. Así, Rafael I. Martínez, define a la función como "las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral"⁴.

Así también Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo nos dice, que el ingreso a la función pública se realiza por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo que significa que la teoría admitida dentro de la legislación mexicana, es la de considerar esa relación jurídica como un acto – unión, que esta formado por la concurrencia de las voluntades, del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y el efecto jurídico que origina el citado concurso de voluntades, que es el condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

2.4. ASPECTOS TEÓRICO.- CONCEPTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con Gabino Fraga, quien en su obra citada con anterioridad, también nos dice que: "Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse fundamentalmente, a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público"⁵.

⁴ Martínez Morales Rafael. "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editoria Harla S.A. de C.V., Méx. 1999.

⁵ Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, Trigésimo Sexta Edición. p.. 130

2.4.1. LA TEORÍA DE DERECHO PRIVADO

Esta teoría establece que las relaciones entre el Estado y sus Servidores Públicos se encuentran dentro del derecho civil, toda vez que, se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos; lo anterior en virtud "de que ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe el Estado".⁶ Sin embargo, esta teoría debe de descartarse porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, aunado al hecho de que esta función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón de interés público, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir el interés general, por lo que se concluye que la función pública solo puede encontrarse dentro del derecho Público.

2.4.2. TEORÍA DE DERECHO PÚBLICO.

Dicho autor también nos dice que dentro de la concepción del derecho público existen tres diferentes teorías que tratan de explicar la función pública, las cuales son:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado
- b) La que afirma que es un acto contractual y,
- c) Lo que lo considera como un acto condición.

La primera tesis debe descartarse totalmente, ya que presupone que el servicio a prestar por una persona física, se da por un acto unilateral del poder público, lo cual no es

⁶ Idem. p. 130

posible ya que la libertad de trabajo es una garantía individual consagrada en el artículo quinto constitucional, mismo es una enumera excepcionalmente, cuales son los servicios públicos obligatorios. La segunda tesis considera el carácter contractual de la función pública, ello en virtud de que dicha función según esta ponencia, nace de un contrato administrativo en el que existe la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta; también debe desecharse esta teoría, toda vez que, al contrato se le reputa como una fuente de derecho privado, y la naturaleza pública de interés, materia de la relación no puede quedar sujeta a la negociación, aunado al hecho de que la función pública no se originan situaciones jurídicas individuales. La tercera teoría, que es la de mayor aceptación, dice que, "la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la Ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento solo genera la individualización de la disposición general al caso concreto"⁷. De dicha definición se desprende que la función pública es un acto diverso cuyas características son: la de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y el efecto jurídico que origina el concurso de voluntades, que es el de condicionar la aplicación a un caso individual (el de particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta a impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

Por otro lado, el doctor Andrés Serra Rojas nos dice que la función pública se forma, "con conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores"⁸.

⁷ Delgadillo Gutiérrez L. Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Primer Curso, Edit. Limusa, Méx. 1999, p. 146

⁸ Serra Rojas Andrés, Ob-Cit, p. 385

En conclusión, podemos definir a la función pública en sentido amplio, al igual que el Doctor Delgadillo en su obra antes citada, como "la actividad que el estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares"..⁹.

2.5. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Toda vez, ya definimos a la función pública como la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos, y que éstos, son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública, ya que la norma dispone el cómo, cuándo, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal, por lo que, es importante señalar que, "también se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano que actué a través del individuo."¹⁰.

Llegándose a la conclusión anterior, en virtud de que la realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido amplio sus agentes, los cuales según la actividad y naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados, y que dicha relación se da a partir del otorgamiento del cargo, mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, así también es importante señalar que con ambas denominaciones, se les conoce a los servidores públicos, y aunque en nuestra legislación no se establece la diferencia entre funcionarios y empleados públicos, la doctrina define a los primeros como aquellos que tienen un cargo especial transmitido por la Ley, que da al titular funciones de representación, iniciativa, decisión y mando. "Mientras que el empleado es la persona que presta sus

⁹ Idem, p 145

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez L. Humberto. Ob. Cit. Nota 17. Capítulo I. p. 55

servicios en la administración pública sin facultades de representación, decisión y mando".¹¹

Asimismo, cabe destacar que la doctrina establece que para que las personas físicas puedan ser consideradas trabajadores del Estado, deben de reunir las siguientes características:

1. La incorporación
2. La regularidad de la relación
3. La retribución y
4. El sometimiento al Derecho Administrativo.

La primera es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, al respecto, Lucero Espinosa nos dice: "La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da investidura de director, gerente, secretario de estado, etc., en el que se identifican dos fases, la designación y la toma de posesión."¹²

La segunda característica, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público como una ocupación habitual, como un modo de vida y con la idea de permanencia.

La tercera característica, consiste en que el desempeño de la función pública, esta identificada como un medio de vida para el servidor ya que su actividad laboral es un medio para subsistir, y cuyo salario debe de estar incluido en el presupuesto de egresos.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez L. Humberto, Ob, Cit. Nota 4, Capítulo II, p. 147

¹² Lucero Espinosa Manuel y L. Humberto Delgadillo G; "Compendio del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México 1999, p.192.

Finalmente la última característica consiste en que independientemente de la regulación laboral que se da entre el Estado y los servidores públicos, la actividad de estos últimos es materia del derecho Administrativo, ello en virtud de que la regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano (persona física), implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, que en este caso son las normas administrativas.

2.6 PERSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DURANTE EL SIGLO XIX AL SIGLO XXI

"La misión del conocimiento no es iluminar un alma que es oscura de por sí, ni hace ver a un ciego. Su misión no es descubrir los ojos del hombre, sino guiarlo, gobernarlo y dirigir sus pasos a condición de que tenga piernas y pies para caminar..."¹³

Al terminar la guerra de Independencia, un sinnúmero de individuos tenían cargos militares y se les concedieron con el afán de establecer un nuevo gobierno, sin embargo, esto se convirtió en un gran problema, ya que a la postre México carecería de elementos esenciales, como lo fue el mismo presupuesto, por lo que poco más tarde los cargos públicos tuvieron que reducirse y normarse.

2.6.1 EVOLUCION DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA DE 1824 AL 2003.

La primera norma que se impuso fue durante el año de 1824, misma que se plasmó en la Constitución de ese mismo año. Esta sería en específico el artículo 27 que

¹³ Pumarega, Manuel (Compilador). Frasas Célebres de Hombres Célebres: Frase pronunciada por Montaign. México. Edit. Sayrols. 1998. p. 11.

asentaba la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el juicio de residencia, por lo que por vez primera se habló en México independiente de un funcionario al servicio del pueblo y emanado de éste mismo.

Retomando el problema del exceso de recursos humanos al servicio del Estado, la Constitución de 1824 intentó reestablecer los elementos mismos para su debido funcionamiento, por lo que comenzaron a suscitarse ceses masivos en las recién formadas instituciones. No obstante lo anterior, y en razón a que el rubro le exigía, el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores decretó su regencia, donde estableció reglas en cuanto a nombramientos e instrucción refiere, así como el establecimiento de sueldos y bases por nombramientos de los primeros agentes diplomáticos, el 7 de Mayo de 1822.

Algunos años más tarde, y dada la importancia del Ejército revestía, tal y como se señaló en el contenido de este segundo capítulo, Miguel Lerdo de Tejada propuso formar el cuerpo militar a través de instrucción especializada y moralista, más el entonces Presidente de la República, el General Santa Anna hizo caso omiso de esa pretensión por razones de presupuesto, ya que este resulto insuficiente para tales efectos.

Durante el año de 1854, el Ministerio de Hacienda, a través de una circular, indicó que obligatoriamente los empleados deberían "...saber leer y escribir con propiedad, inteligente y corrección..."¹⁴. Con esta circular hubo cambios en el Ministerio y daría pie a transformaciones en el resto de la Administración Pública Centralizada en años subsecuentes.

¹⁴ Secretaría de la Presidencia La Administración Pública en la época de Juárez, México, Edit. Dirección General de Estudios Administrativos, 2000, p. 290.

No obstante la reforma administrativa que Benito Juárez implementó en el país durante su gestión, así como el largo mandato que ejerció Don Porfirio Díaz, la profesionalización del empleado público fue un renglón siempre relegado, salvo aquél proyecto de Ley de Servicio Civil de los Empleados Federales, cuya iniciativa nunca prosperó en virtud de que durante todo el año de 1911, año en que se buscó que fuera aprobada, las turbulencias revolucionarias no permitieron que tomara fuerza, aún considerando los buenos principios en que se sentaba al asegurar los derechos laborales, así como estabilidad de los burócratas.

La Constitución de 1917 cambió el panorama social que hasta entonces se vivía, los ideales revolucionarios se plasmaron, y el artículo 123 sería un pilar para la salvaguarda de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. Sin embargo, la entonces Ley Federal del Trabajo, en su artículo segundo, los excluyó de sus beneficios estableciendo que los funcionarios empleados en sus relaciones con el Estado, debían regirse por Leyes del Servicio Civil.

Durante el año de 1922, el Presidente de la República, Álvaro Obregón, encabezó a la Confederación Nacional de la administración Pública (CNAP), y su propósito fue el que fungiera como una congregación profesional cuyo fin era el de crear un seguro social, prevenir emergencia de trabajo, así como un apoyo en casos de cesantía, jubilación y deceso, asimismo, crear la carrera administrativa mediante una Ley del Servicio Civil. Así, por acuerdo Presidencial, se establecieron los requisitos para ingresar a la administración pública, reglas de escalafón y separación de empleados por la entonces Contraloría. El objetivo perseguido, tal y como citamos en líneas anteriores, fue el de impulsar la carrera administrativa, por lo que se expidió para esos efectos la Ley Orgánica de la Contraloría, y su Reglamento de Exámenes para el ingreso a dicha Institución. Esta reglamentación dio

origen a comentarios del tema cada vez más comunes, más en la práctica no trajo consecuencias útiles, ya que la corrupción formaba parte del Sistema, por lo que implementado no fue otra cosa más que letra muerta.

En 1934 el Servicio Civil de Carrera fue establecido forzosamente por un tiempo determinado a través del "Acuerdo Presidencial sobre organización y funcionamiento de la Ley de Servicio Civil", más su vigencia se limitó del 12 de abril al 30 de noviembre de ese mismo año. En el contenido del documento se establecieron, entre otras cosas, el funcionamiento de condiciones para la vigilancia de los ingresos de la Federación, normas de vacaciones, licencias, permisos y estableció la libre asociación de empleados y funcionarios. Sin embargo, la profesionalización del servicio público fue el gran faltante en el contenido del Decreto. En ese mismo año, la carrera administrativa en el servicio exterior se reorganizó a petición del Ejecutivo, y se innovó la clasificación horizontal en dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera, estabilizándose así la permanencia de éstos.

En el año de 1935, el Partido Nacional Revolucionario impulsó un proyecto de Ley de Servicio Civil de la Federación, aplicable a los tres poderes. Además, impulsó también un proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal, más el gran impedimento de estos proyectos fue la propia Constitución de 1917, ya que se contraponía a lo dispuesto en algunas fracciones del artículo 123. Dentro del contenido de ese Proyecto de Ley se dio un paso importante en lo que refiere a la profesionalización, y es que se propuso la creación del Instituto de Administración Pública, cuyos fines serían el de constituir carreras administrativas, planes de estudio, así como la dirección de Academias de Administración Pública, para la debida preparación de los empleados públicos.

A lo largo del mandato cardenista surgió el primer cuerpo normativo en relación a los empleados públicos cuando fue expedido el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el año de 1938. Dicho estatuto recogió nuevamente el concepto de servicio civil, así como la vigente distinción que existe entre trabajadores de base y de confianza. Entre otras aportaciones reguló el escalafón, el salario, la libre adhesión a sindicatos, la reglamentación a paros y huelgas, además de las normas a las que se les sometería el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes. Los problemas que trajo consigo este estatuto condujeron a su abrogación en el año de 1941, y la consecuente promulgación de uno nuevo en ese mismo año, el cual fue denominado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, sin embargo, el común denominador nuevamente fue la ausencia de legislación en materia de profesionalización del servicio público.

No obstante lo anterior, en el año de 1938 se crea la Escuela de Investigación Policial Científica que tenía como fin principal el formar investigadores que fueron miembros de la Policía Judicial local, lo que constituyó un firme antecedente en materia de profesionalización. Es trascendente resaltar el desarrollo de esta escuela, ya que hoy día constituye el denominado Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General del Justicia del Distrito Federal, cuyo propósito principal es el de profesionalizar a los cuerpos ministeriales a través de cursos, actualizaciones y especializaciones con el fin de mejorar los cuerpos de seguridad pública.

Por otra parte, el hecho de que los funcionarios y los empleados públicos estuviesen en una situación laboral y normativa "sui generis", dio origen a la creación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que sentó las bases de un nuevo status

jurídico de la función pública, definiendo al trabajador al servicio del Estado y delimitando sus derechos y obligaciones, los que hasta la fecha subsisten.

Las necesidades de nuestro país y la inexistente legislación en materia de profesionalización, llevó en 1955 a prestigiados profesionistas mexicanos, de entre los que destacan Gabino Fraga Magaña, Andrés Serra Rojas y Raúl Salinas Lozano a fundar el Instituto de Administración Pública entre la inminente necesidad de desarrollar la vocación por el servicio público, así como al fortalecer la capacidad de gestión y la profesionalización, Organización y funcionamiento de las Instituciones Gubernamentales, promoviendo la calidad, productividad y excelencia administrativa de la mano de la tecnología.

La misión institucional de dicho centro educativo es la de "... servir a la sociedad contribuyendo a que el estado que la presenta sea eficaz y eficiente y cuente con una Administración Pública, moderna, honesta y profesional..."¹⁵. Esta Institución de carácter privado es asistida económicamente por distintos organismos públicos, que viendo la utilidad práctica que representaba la herramienta técnica y tecnológica la apoyaron para su creación, y lo siguen haciendo con el fin de obtener a egresados con óptimo nivel de desarrollo en la vida laboral pública.

El 9 de abril de 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), dependiente directa de la extinta Secretaría de la Presidencia. Su fin fue el iniciar un proceso sistemático de estudios para revisar la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal. El resultado de éstas acciones fue el avistamiento de una carencia absoluta de una política general, falta de definición de objetivos, indefinición de atribuciones y funciones, inadecuado sistema de reclutamiento, carencia de

tabuladores de salarios en función de encargos y responsabilidades y deficiencia en los sistemas escalafonarios. Lo anterior, dio como respuesta la formulación del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Durante la gestión presidencial de Luis Echeverría y ante el resultado arrojado por la CAP, se sentaron las bases operativas para echar a andar el programa antes citado, creándose la Dirección General de Estudios Administrativos, para sustituir a la CAP. En consecuencia se pusieron en marcha once programas administrativos, asimismo se reestructuró el sistema de administración de recursos humanos del Sector Público para impulsar el cambio de actitudes y mejoramiento de aptitudes. Esta reestructuración fue instrumentada por la Comisión Federal de Recursos Humanos del Gobierno (CRHGF), quedando representada por personal de diversas Secretarías de Estado.

Por otro lado, entre 1971 y hasta 1976 se ordenó capacitar administrativa y profesionalmente a los trabajadores al servicio del Estado, y se estableció la semana laboral de cinco días para mejorar el rendimiento de los trabajadores. De igual manera, durante este periodo se concede el derecho al aguinaldo a dichos trabajadores, y se crean el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, así como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con el fin de formar diplomáticos en el caso de la primera Institución, y en el caso de la segunda, desarrollar el conocimiento científico, formar meritocrática y profesionalmente a individuos a través de estudios enfocados plenamente a la Administración Pública.

En el sexenio de José López Portillo, se dio una baja productividad de los empleados públicos, así como falta de un propósito profesional, y nulidad en lo que

¹⁵ Instituto Nacional de Administración Pública, <http://www.org.org.mx/inap/presentahtm.>, 2000.

refiere a profesionalización. Ante ésta problemática implementó en su gobierno el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982, dentro del cual en su tercer objetivo fijo el establecimiento de un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que intentaría garantizar los derechos de los trabajadores, y propiciar el ejercicio honesto y eficiente de sus funcionarios para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal. El Programa fue respaldado por la creación de diversos Subprogramas y Subsistemas en los que no figuró la profesionalización, ni la capacitación, ni la motivación, ni el conocimiento del marco normativo, por lo que no se llegaría a cumplir con el objetivo de conducir a la administración a través de un campo continuo. Cabe decir que para éste período, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) asumiría la responsabilidad en este renglón "... para normar y coordinar las acciones globalizadoras..."¹⁶ en efecto, la política global tendría que empezar a formar en la vida económica del país en virtud de los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional.

Durante el periodo comprendido entre los años de 1982 y 1988, se creó la Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal, dependiendo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo propósito fue el implemento de un servicio civil de carrera, apoyándose en la política " madridista" de explotar la riqueza principal del país: los recursos humanos. EL Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, intentó legislar en materia de servicio civil de carrera con bases equitativas y de eficiencia, proporcionando a los empleados públicos estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación. El modo de llevar al plano de la realidad el ambicioso plan, sería mediante la capacitación y el desarrollo del

¹⁶ Haro Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera, México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 2000, p. 54.

personal, apoyado en el nuevo esquema normativo de responsabilidades derivado de su política denominada "Renovación Moral". Por otra parte, La Dirección General del Servicio Civil de Carrera, elaboró un proyecto de Ley de carácter central de control, más los sindicatos no lo aceptaron. En 1985, por orden Presidencial se realizó un cese masivo de funcionarios, desapareciendo así una gran cantidad de Entidades, y Coordinaciones Generales dejándose en segundo plano la tan necesaria reforma planteada. Es trascendente indicar que la Dirección citada fue absorbida, en lo que refiere a sus funciones, por la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo de la a Secretaría de Programación y Presupuesto. El resultado que arrojó esta gestión, Presidencial nuevamente fue nulo, ya que las condiciones económicas del país, sumada ya al inoperante sistema económico planteado, provocaron una completa desestabilidad que únicamente se centro en encontrar soluciones paliativas de esa situación sin que llegará a haber un ataque preciso al fondo de los Problemas.

2.6.2. EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

En este sexenio el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía e informática (INEGI), puso en marcha el "...Programa Integral de Capacitación, reconocido como un claro antecedente del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI como parte de un todo en un proceso de modernización..."¹⁷, asimismo se presentó El Programa de Modernización Educativa en el campo de la educación; el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional de Agua (CNA); por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto, pública el instructivo que contiene las Reglas para la

¹⁷ Ibidem. p. 62.

Compatibilidad de Empleos, y en 1992 se publica el Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde las funciones que desempeñaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, en materia de profesionalización, son asumidas por las Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con lo anterior, los trabajadores al servicio del Estado gozarían de más prestaciones sociales, y con objeto de fortalecer el régimen disciplinario y dotar de mayor claridad las responsabilidades en que incurriesen los servidores públicos se reformó la Ley de Responsabilidades.

Por otro lado, en el año de 1993 el Instituto Federal Electoral integra formalmente el Servicio Profesional Electoral, para asegurar el desempeño objetivo e imparcial, y por supuesto, profesional de los servidores públicos. Casi paralelamente se publica el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, así como las modernizaciones a la Ley del Servicio Exterior. No obstante lo anterior, el decremento en el número de empleados públicos por la política neogerencial implantada por Salinas, el sector público se allegó de recursos para conservar a flote los programas antes señalados, esto hasta el año de 1994, momento en que el país se hundió en una severa crisis económica y financiera.

2.6.3. EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

Llegando el período zedillista, en el contenido de su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, propone una reforma de gobierno así como la modernización de la administración pública. Dentro de la modernidad que propone implementar a la administración contempla la ética del servidor público como la roca angular, acompañada de un proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos principalmente destinados a la seguridad pública, instruyendo para tales efectos al Procurador General de la Republica, así como a sus auxiliares. En estricto cumplimiento al plan recientemente

citado, el 28 de mayo de 1996, se publicó el Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado: Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), en donde a la letra indica: "...Que la función de sus servidores públicos debe profesionalizarse a fin de lograr su mejor desempeño y adoptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad..."¹⁸. El plan implementado tuvo un subprograma denominado: Dignificación Profesionalización y Ética del Servidor Público, que contempló los programas más visibles como lo son el deterioro de la imagen del servidor público, al igual que su dignidad, la escasez en la metodología para profesionalizar, la problemática derivada de las afiliaciones sindicales que impiden el avance institucional, la falta de sistematización para capacitar, la rotación en puestos, la falta de consulta a los trabajadores en lo que a sus necesidades toca, la falta de ética, así como las fallas técnicas, operacionales, acompañadas de la deficiente normatividad en el renglón de las responsabilidades. Ante lo expuesto, se planeo contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal que favoreciera los valores éticos y cívicos. Sin embargo, a lo largo del sexenio, pocos fueron los casos en los que se desarrollo el programa. Algunos ejemplos de ello son la estrecha relación entre la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el sector académico para impulsar a su personal. El Servicio Profesional Electoral, en su refrendo para continuar la formación profesional de sus empleados y funcionarios es otro de los ejemplos, otro de ellos es el implemento en la Procuraduría General de la República (PGR) del servicio civil de carrera con fundamentos en su misma Ley Orgánica. Otro ejemplo representativo de la política de

¹⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996. p. 50,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Falta página

N° 36

En este mismo orden de ideas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentó el día 5 de noviembre de 1997 una Iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera, el cual, entre otras cosas, expone sus motivos:

"... En todo sistema democrático maduro, la constante no es la lucha partidista por reclutar dentro de sus filas a los mejores burócratas y funcionarios, el énfasis consiste en el programa político y orientación de la política pública y lo que permite está dinámica en la existencia de un Servicio Civil de Carrera, que ofrezca la estabilidad en la operación de la administración pública y permita a los políticos concentrarse en asuntos de competencia..."²⁰.

Aún sin expresar fielmente el sentido que el proyecto debió haber tenido, la exposición de motivos aludida, refleja la intención por profesionalizar a los servidores públicos. La diferencia entre político y administrador público no quedan bien definidas, más en el contenido del dictamen puesto a votación en ese órgano legislativo suple las deficiencias del impulsor de dicho proyecto. Abundando en el tema, el proyecto de ley fija procedimientos del reclutamiento y selección de personal, y ordena el implemento de programas de profesionalización continuos.

En el segundo párrafo del artículo primero de dicho proyecto de Ley la letra indica "... El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la administración Pública del Distrito Federal..."²¹.

Es importante señalar que, durante 1996, se presentó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera. El contenido de la exposición de motivos, así como el del proyecto de ley resultaron sumamente endeables, dejándose lagunas insubsanables en el sentido del empeño en la

²⁰ Fragmento de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera del Distrito Federal, p. 2.

²¹ Fragmento extraído del Proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera del Distrito Federal, p. 15.

causa de los sindicatos y transgresiones al ámbito laboral, hechos que proporcionaron una votación desfavorable y su consecuente desaprobación. Cabe señalar que el Diputado que impulso la iniciativa fue el mismo que impulso su similar local en el Distrito Federal pocos años después. Y es el diputado Fernando Pérez Noriega.

2.7. EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUEZADA

En el presente sexenio, se dio un gran adelanto respecto al servicio civil de carrera en México, toda vez que, el día diez de abril del dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto con el cual se expidió la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal",²² misma que entrará en vigor el día siete de octubre del presente año, mediante la cual se establecen las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de servicio profesional de carrera en las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Así mismo, en esta Ley se plasman los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, seleccionando a las personas físicas con mejor perfil para desempeñar un determinado puesto en la administración pública federal, evitando así que ingresen en dicha administración personas no aptas para desarrollar la función pública encomendada.

²² Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual expidió la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" p. 44 primera sección, publicado el 10 de abril del 2003

CAPÍTULO III DERECHO COMPARADO

3.1 DERECHO FRANCÉS.

"Es cierto que la sabiduría infinita del cielo concede a cada pueblo un genio diferente, pero no es menos cierto que ésta Ley divina cambia según los tiempos y según los lugares".¹

El Derecho francés es una de nuestras más hondas raíces de nuestro sistema jurídico, es un pilar infranqueable que no podemos hacer a un lado, Si bien el rumbo tomado por nuestro sistema jurídico ha sido distinto al francés, debido a muy diversas circunstancias como los son la idiosincrasia, la topografía, la diversidad racial, entre otras causas, consideramos que el país galo es un parámetro óptimo comparativo para extraer algunas ideas y conclusiones.

3.1.1 EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA DE 1791 HASTA 1964

Tras la caída de la monarquía en Francia, los aristócratas tuvieron que ser sustituidos por funcionarios, plasmándose en la Carta Magna de 1791 de dicho país la abolición de la nobleza, señoríos y distinciones hereditarias, exigiéndose como imperio a la función pública. Así, hasta la segunda guerra mundial ya existían estatus para la inserción de algunos funcionarios públicos en la administración pública, como lo fueron las Ordenanzas Reales para los empleados de granjas bajo el antiguo régimen, también existieron disposiciones comunes como lo fue la Ley sobre el Régimen General de las Jubilaciones. De igual manera se crearon estatutos hechos por y para las instituciones en

¹ Manuel Pumarega. Op. Cit. Cit. p. 229.

los que se detallaron los concursos de reclutamiento para éstas, así como los Consejos disciplinarios. Sin embargo, y dada la importancia del régimen del servicio público, en 1941 entró en vigencia el Estatuto General de Funcionarios, el que poco tiempo después fue anulado.

En 1945 Francia realiza una reforma administrativa de la que resulta la Ordenanza por la que se crea la Escuela Nacional de Administración; la que estableció desde aquel año una subdivisión de los funcionarios, unos eran los Secretarios de la Administración y los otros eran los Técnicos de los Servicios Administrativos, los primeros ejecutarían la acción administrativa y los segundos serían los encargados de realizar los trabajos corrientes y los denominados de administración civil.

El personal encargado de conducir los negocios administrativos a la política general de gobierno, preparar los proyectos de ley, tomar decisiones ministeriales y mejorar la marcha de los servicios públicos serían siempre reclutados por la Escuela Nacional de Administración, y éstas funciones entonces constituirían los cuadros altos de la Administración Pública Francesa Centralizada.

En 1958 se promulga una nueva Constitución francesa, con lo que se creó de igual modo un nuevo Estatuto General de Funcionarios, complementado con seis reglamentos que contenían las funciones de recién creado Consejo Superior de Comisiones y Comités administrativos y técnicos de Comisión de Ascenso, Cesación de funciones y Aptitudes para admisión, Comités médicos de licencias y de disciplina, excluyéndose de éste último los cuerpos policiales y penitenciarios, a los funcionarios de poder judicial y militares, así como a las empresas que en nuestro país denominamos Paraestatales.

Dentro de la estructura del Consejo Superior se estableció una balanza entre representantes de gobierno y trabajadores a través de las organizaciones sindicales, situación innovadora en comparación con el estatuto anterior.

En 1964 entró en vigencia la Ley por la que se crea el Estatuto General Francés relativo al marco jurídico de los servidores públicos, mismo que se complementó con diversos reglamentos. Dicho estatuto aportó innovaciones tales como la creación del Consejo Superior de la Función Pública, asimismo se crearon nuevas categorías en el interior de las instituciones. La estructura de la administración pública sentó su base en el sistema de "cadres" (cuadros), que es considerado como el conjunto de empleos reservados a aquellos que se someten a un igual reclutamiento e igual carrera administrativa. También distinguió a los servidores públicos en cuatro categorías: la categoría "A", que agrupa a aquellos que realizan tareas de concepción y dirección, la "B", que agrupa a aquellos servidores públicos que realizan tareas de aplicación, y las categorías "C" y "D" que aglutinan a aquellos que ejecutan tareas encomendadas por las otras dos categorías.

De igual manera, el nuevo estatuto modificó por completo el concepto de organización por cuadros y se estableció la organización por cuerpos, mismos que propuso los procedimientos de reclutamiento a través de la oposición, desapareciendo la elección discrecional salvo el caso de la elección de los funcionarios municipales, quienes se rigen por el principio de puesto y no de la carrera.

3.1.2 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1983

Durante 1983 tuvo verificativo una reforma administrativa de corte socialista, en estricta congruencia con la dirigencia del país, por lo que, el Estatuto de 1959 se modifica

en el tema de competencia, papel y funcionamiento de gobierno y sindicato, cambiándose en dicho cuerpo legal de igual forma, los principios permanentes del desempeño público, surgiendo así un nuevo Estatuto General de los Funcionarios, que preserva las garantías de éstos y que desde aquel entonces los elevó a un lugar preponderante con la intensa participación de diversos sectores relacionados. La reforma integró tres textos trascendentes: la Ley de los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios, La Ley de la Función Pública del Estado, y La ley de la Función Pública territorial, mismas que aludieron a los temas que tocan los títulos I, II y III del estatuto respectivamente.

La Ley de Derechos y Obligaciones de los Funcionarios definió la nueva estructura de la función pública así como los derechos de los funcionarios en la plataforma común proveniente de la filosofía socialista. Igualmente enfatizó los principios de independencia, igualdad y soberanía entre otros, fijando condiciones de organización y funcionamiento de su servicio, tomando un papel preponderante la noción de empleo.

La Ley de la Función Pública del Estado renovó el régimen jurídico de los funcionarios para así estar en posibilidad de precisar las disposiciones orgánicas y encaminar al Estado hacia un régimen descentralizado, reconsiderando, las condiciones de la Carrera Pública en cuanto a su movilidad, calidad y eficacia refiere, además de modernizar los cuerpos jurídicos obsoletos y rebasados por la sociedad y que se reutilizarían.

La Ley de la Función Pública Territorial coadyuvó a la descentralización estatal, ya que reguló eficientemente la función municipal, equiparando la función pública estatal y la territorial. Asimismo, se creó un consejo Superior Territorial y se reagruparon clases obsoletas siendo el logro social más representativo la aplicación de un régimen sindical

idéntico al Territorial. En cuanto al reclutamiento de personal se ausentó que debía de hacerse por la vía de la oposición, y el ascenso escalafonario a través de cursos por títulos.

En el mes de febrero de 1989, una circular del Primer Ministro francés planteó una nueva organización del servicio público orientada hacia la perspectiva global sustentable firmemente en principios laborales reestructurados y cimentados en la rendición de cuentas y responsabilidades ante el usuario por medio de un mejor manejo de los recursos humanos y materiales, organización que hasta nuestros días subsiste.

En efecto, la Ley de Derechos y Obligaciones de los Funcionarios subsiste en el Derecho positivo francés, más las Leyes de la Función Pública del Estado y la Territorial sufrieron reformas en el año de 1984, y durante el año de 1986 entro en vigencia la Ley de Disposiciones Estatutarias a la Función Hospitalaria, esta Ley constituyó la reglamentación que necesitaba el Título IV del Estatuto General y su competencia por materia, la cual está regulada por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por otra parte, en Francia, los funcionarios públicos constituyen la categoría más importante en la Administración Pública Francesa y se distinguen debidamente entre agentes sujetos al régimen de Derecho Privado y agentes regulados por el Derecho Público, denominándose a estos últimos como Agentes Públicos. Éstos últimos a su vez se subdividen en agentes Públicos no funcionarios y funcionarios públicos, éstos últimos se sujetan a un régimen de derecho "sui generis".

Es importante señalar que existe una situación muy peculiar dentro del Derecho Francés, y es que los derechos de los funcionarios públicos de dicho país pueden ser

modificados unilateralmente por el Estado, sin que exista posibilidad de reclamarse los derechos adquiridos o indemnización alguna, de conformidad con lo que disponen el artículo 4º del Estatuto General, lo que rompe con el equilibrio que se pretende otorgar.

Como se indicó con anterioridad, la estructura de la función pública francesa se integra por cuerpos, en donde cada cuerpo se significa en una jerarquía con diversos grados y remuneraciones. Asimismo, a cada cuerpo puede corresponderle uno o varios grados, de acuerdo a la dificultad de las tareas que los agentes desempeñen, que son hasta la actualidad las mismas que se plasmaron en el Estatuto de 1946, "A", "B", "C" y "D".

Por otro lado, para que un individuo ingrese al servicio público francés, las comisiones administrativas intervienen tomando un papel fundamental, ya que éstas toman las decisiones relacionadas con el reclutamiento, al igual que la permanencia de los ya ingresados. Por su parte los comités técnicos procuran modernizar los métodos y técnicas laborales, y actualizan reglas del Estatuto, exámenes de orientación de tareas administrativas y procuran la erradicación de problemas de seguridad e higiene.

La Administración Pública Francesa goza de prerrogativas que en ocasiones van en perjuicio de los trabajadores estatales, ya que los empleos se otorgan de acuerdo a las aptitudes o responsabilidades que haya asumido con anterioridad los individuos, lo que implica que en ocasiones exista una subjetividad de parámetros y provoca riesgos en la estabilidad del servidor público, ya que éste dependerá de la discrecionalidad de las decisiones de determinadas personas que ocupen puestos superiores. Sin embargo, el desarrollo de una carrera administrativa descansa en el principio de igualdad plasmado en diversos órdenes jurídicos, y entonces, tanto talentos, como responsabilidades y

capacidades transitan por encima de preferencias étnicas, religiosas, sexuales o políticas. Lo que significa en una garantía, por decirlo de algún modo.

3.1.3 EN LA ACTUALIDAD

El modo actual de reclutar recursos humanos para la administración pública en el país galo, es muy variado dependiendo el área y responsabilidad del cargo, así, algunos métodos son: los de elección discrecional por autoridad facultada, el de nombramiento según titulación en la Escuela Nacional de Administración, y el más común que es el de oposición.

La oposición es un medio de reclutamiento que a través de los años ha evolucionado, en ese país de conformidad a las necesidades de la sociedad, así, éste medio va descartando candidatos no deseables desde antes de que comiencen a realizar alguna clase de exámenes, de manera tal que los que lleguen a la etapa de eliminación vía examen sean aptos y tengan posibilidad real del ingreso. Al empezar a aplicarse pruebas, los aspirantes serán supervisados por un Tribunal Colegiado, facultado debidamente, con el fin de asegurar su legitimidad y calificar en orden al mérito, aún cuando los aspirantes hayan pasado por este procedimiento, la instancia antes mencionada podrá denegar su ingreso por las causas que determine como justificadas.

Otro procedimiento de oposición es aquel en el que de acuerdo a méritos de personas que hayan prestado servicio público, constituyen una lista que será utilizada en orden de prestación de conformidad a la oferta gubernamental de ésta clase de individuos. Sin embargo, la más concurrida es la vía del concurso.

El concurso tiene dos modalidades, pudiendo ser éste externo o interno. En el primero de ellos podrá participar todo aquel que cuente con conocimientos administrativos y técnicos, que tengan la nacionalidad francesa, que tengan pleno goce de sus derechos civiles, que haya prestado servicio a la nación que es similar al Servicio Militar Nacional, así como no haber cometido delito. En cuanto al interno refiere, se reserva a la gente que preste servicio público y concurse por un puesto jerárquicamente superior.

La Naturaleza de la mencionada Escuela Nacional de Administración, es de carácter técnico y enseña a sus alumnos a desarrollar actividades prácticas que en el futuro llevarán acabo en un puesto público. La Escuela tendrá órganos auxiliares como lo son Los Institutos Regionales de Administración, y conjuntamente egresan personal calificado que tendrá que concursar por puestos en la administración.

Otra forma que el servicio público tiene para ascender será a través de la calificación anual de la función que realice, y será "... una nota numérica y de apreciación general"...², misma que podrá ser impugnada a través de una rectificación jurisprudencial que deberá resolverse en un plazo no mayor a los dos meses contados a partir de haber sido otorgada dicha calificación. Otro tipo de ascenso será mediante la antigüedad o a través de elección discrecional por superiores jerárquicos. Así mismo la carrera administrativa se articula por ascenso en grado, y consecuentemente en responsabilidad y retribución, lo que asegura la constante superación que se observa en las diversas pruebas y oposiciones, previa formación práctica y teórica.

Un renglón reelevante en la estructura pública francesa es el otorgamiento de incentivos así como la constante motivación, ya que ponen a prueba la iniciativa del

² Guillermo Haro Bélchez. Op. Cit. p. 111.

servidor público, y se significa en una constante para seguir adelante sin mirar de ningún modo su derecho a asociarse sindicalmente o jubilarse.

Por último, es menester señalar que ante una imminente insuficiencia profesional, el servidor público francés puede ser separado de su cargo, pudiendo ser reubicado en administración pública o ser cesado de sus funciones.

3.2 DERECHO ESTADOUNIDENSE

La similitud de las Constituciones mexicana y estadounidense lleva a múltiples comparaciones entre éstas, aún considerando la diferencia de sus sistemas jurídicos. Estados Unidos de Norteamérica ha pasado por episodios oscuros a lo largo de su historia, en lo que a función pública se refiere, y ha tenido que actualizarse y reinventarse hasta llegar a la actualidad con un servicio público de gran eficiencia.

Hasta antes de la independencia estadounidense los funcionarios obtenían sus puestos de conformidad con las constituciones políticas que ellos, más la constitución de un nuevo Estado lo llevo a constituirse con una Constitución que a través de su Congreso nombrarían los Funcionarios necesarios para la dirección de sus asuntos, tal y como consagraba su primer marco Constitucional.

Las bases humanas en que sentaron su función pública coadyuvó a tener recursos humanos libres de corrupción y competentes en sus acciones, más la estructura administrativa era sumamente sencilla.

Durante la Administración de George Washington, los candidatos a cargos públicos se sujetaron a principios de honradez y eficacia (elementos hoy consagrados en el artículo 113 de la Constitución Políticas de Estados Unidos de Norteamérica), aunque el período de gobierno posteriores, la administración se vio envuelta de tentadas

partidistas que nublaron el panorama positivo que se había venido dando. Jefferson, por su parte intentaría democratizar la función pública, deseando dar la visión a la gente de antes feudatarios, respecto de ellos, sin una constante partidista en su gestión.

La ley denominada "Fiduciary Of Office Act"³, (Ley de Rendición de actos Financieros), estableció por primera vez la obligación de determinados funcionarios de rendir cuentas y así obtener una confirmación de su cargo, lo que arrojó resultados positivos y se amplió a una gran cantidad de servidores públicos, lo que en conjunción con la política de rotación de cargos dio como resultado el denominado "Spoils System"⁴ (Sistema del Botín)

Por otro lado, los ideales de igualdad se reflejaron en las políticas, donde supuestamente cualquier persona podría desempeñar un cargo público, más los partidismos fueron los medios para alcanzar un alto puesto gubernamental y la intemperancia del titular del Ejecutivo se acrecentó actuando como un superior a cualquier otro por su

3.2.1 DURANTE EL SIGLO XIX

Durante el segundo tercio del siglo XIX la gran mayoría de los funcionarios de los Estados Unidos de Norteamérica, actuaban en contra de principios Constitucionales fundamentales impunemente, incluso cobijados por la maquinaria gubernamental que recibía dádivas por parte de sus integrantes, pero empezaban a florecer ideales democráticos en éste renjón para así impulsar la democratización fomentada en

³ Traducción: Ley de rendición de actos financieros.

⁴ Traducción: Sistema del botín.

mecanismo de reclutamiento que ensancharon a las corrientes partidistas, y por ende las gubernamentales.

Abraham Lincoln impuso la reforma administrativa para desplazar la detestable imagen del "Spoils System"⁵ (Sistema del Botín) por el denominado "Merit System"⁶ (sistema de méritos) a través del impulso del servicio civil de carrera o (Civil Service), que emprendería con la selección objetiva de funcionarios y su rotación de cargos en los que no se desempeñaran eficientemente, lo que les traería muy diversos conflictos internos. Así mismo, En 1868 se conformó un comité encargado de reducir de manera selectiva a la administración que ya sufría de un aglutinamiento exagerado de recursos humanos, lo que constituía un problema, y sentó las bases para la reforma del servicio civil que el presidente Grant apoyó mediante la aprobación de tal reforma a través de diversos reglamentos que pugnaban en pro de la permanencia y acceso a cargos públicos de acuerdo a edad, salud, conocimiento y creándose una Comisión del Servicio Civil basada en el sistema de méritos.

En 1883 y hasta 1932, el servicio civil de manejo a través del sistema de méritos, dedicándose la Comisión antes citada a fortalecer los ascensos de acuerdo a la eficiencia y racionalizando el reclutamiento de personal, siendo un importante paso para tal institución la puesta en vigor de la ley denominada "La Follette Act"⁷, que garantizaba las garantías de un funcionario tras la separación de cargo y la "Classification Act"⁸ que vio por la igualdad de salarios ante la igualdad de trabajo.

⁵ Traducción: Sistema del botín.

⁶ Traducción: Sistema de Méritos.

⁷ Traducción: Ley La Follete.

⁸ Traducción: Ley de Clasificación.

3.2.2 DURANTE EL SIGLO XX

Entre los años 1933 y 1945, el servicio público en los Estados Unidos fue complicándose cada vez más y surgen por primera vez en ese Estado los denominados "Carrer Service"⁹, que son funcionarios especializados que responden a las necesidades de la sociedad en constante crecimiento. Durante la segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Armadas dejaron de recurrir a la Comisión para el reclutamiento de recursos humanos más no coartaron los procedimientos de selección establecidos, lo que significó un gran avance en la materia. Con el fin de la guerra, y la victoria de los aliados, el funcionario toma un papel trascendente en la sociedad, hecho que significó la creación de una comisión que evaluará a Administración Pública, de cuyas recomendaciones al gobierno resultaron diversas leyes y reglamentos en materia de servicio público.

Para el año de 1953 se creó una nueva Comisión Evaluadora, la cual estableció un programa para regular la carrera de altos funcionarios que se denominó "Senior Civil Service"¹⁰. (Servicio Civil Superior), Acto seguido, en la administración del presidente Nixon, se creó un nuevo comité que estudió la Organización de la Administración Pública, mismo que arrojó resultados que indicaron que había una inadecuada provisión de cargos, carencia de neutralidad política, y la consecuente creación de un sistema para los funcionarios de Carrera que se diferenciara de las funciones encomendadas a la Comisión del Servicio Civil, por lo que para tales efectos el Presidente Carter promovió la Ley denominada "Civil Service Reform Act"¹¹, que reformó los estatutos de los funcionarios, mismos que tenían la misión de realizar su función más sensiblemente y

⁹ Traducción: Servicio de Carrera.

¹⁰ Traducción: Servicio Civil Superior.

¹¹ Traducción: Ley de Reforma al Servicio Civil.

apegados a la voluntad del pueblo, así como a las necesidades que este tenía adaptándose la idea de un desenvolvimiento similar al de un empresario modelo.

A partir de estos días la sociedad norteamericana sufrió un enorme cambio en el interior de su Administración Pública, ya que el neoliberalismo exigía un comportamiento corporativo de sus miembros, así el "entrepneur"¹² "... traslada los recursos económicos de un área de menor productividad a un área de mayor productividad y mayor rendimiento... (y)... utiliza sus recursos para aumentar eficiencia y eficacia..."¹³. El reflejo de la política se dejó ver en las consignas de Carter, que fortaleció los derechos de los funcionarios, los dotó de incentivos, redujo costos y promovió la igualdad para el consecuente resultado de un servicio efectivo y de calidad. Así mismo fue creado el "Senior Executive Service"¹⁴, que fue el autor intelectual de dicha reforma ejecutiva y que cercó los puestos directivos federales.

Por otra parte, el cambio del gobierno de 1980, optó por reclutar gente de acuerdo a meritos tanto dentro como fuera de la Administración Pública. Así también, no compartiendo las ideas de Ronald Reagan, el Presidente William Clinton solicitó a Al Gore, Vicepresidente de este Estado durante el año de 1993, un proyecto derivado de un serio estudio para reformar a la burocracia y obtener así un mejor funcionamiento y eficacia de ésta. El resultado fue el darles más libertad en el desempeño de sus cargos, funcionando con principios de normas de calidad y excelencia para dar otro rumbo más adecuado a la misión gubernamental ante las exigencias sociales. El medio para lograr dicha misión se hizo mediante la medición de resultados de la agencia encargada de reclutar personal y

¹² Traducción: Gobierno empresarial.

¹³ Osborn, David; Plastrik, Peter. La Reducción de la Burocracia. México, Edit. Piados. 1998. p. 31.

¹⁴ Traducción: Servicio Ejecutivo Superior.

ordenándose la reducción de las restricciones contractuales a los diversos directores de áreas prioritarias, diseñando programas integrales de formación de personal debidamente actualizados, reduciéndose la duplicación de centros de capacitación de cada institución, potenciando los programas de recolocación de funcionarios con alguna incapacidad laboral, modificando estrategias para reintegrar laboralmente a funcionarios sin empleo y creando un consejo interinstitucional para el desarrollo profesional del personal.

Toda esta reforma fue denominada como "La Reinversión de la Gestión de los Recursos Humanos", y ésta trajo consigo un sistema de contratación flexible y ágil que desplazó los estándares nacionales o centralizados y que benefició a las agencias federales, dotándolas de facultades para reclutar al individuo que mejor se ajustara a sus necesidades, además de romper las barreras de tiempo que en cada nivel de servicio eran exigidas. Asimismo, el Servicio Ejecutivo Superior se consolidó como una figura corporativa que impulsó a un cambio cultural basado en resultados, además de fomentar la movilidad e intercambio de los cargos públicos de la administración. Una situación que fue clave, se suscitó al hacer una simplificación administrativa real que hizo desaparecer el "Manual de Personal Federal", lo que llevó a crear manuales que se adaptaran a las necesidades específicas de las instituciones. Así, el resultado a corto plazo fue una mayor asociación entre funcionarios y trabajadores. De igual manera se impulsaron los ceses voluntarios y se descentralizaron las indemnizaciones, además de reducirse las licencias por ausencia a 240 horas anuales. Por todas las acciones antes vertidas, la Oficina de Dirección de Personal, institución federal, se hubo que ajustar a las reformas del servicio civil en 1995.

Así, el concepto de funcionario y su misión se acuñaron como los de un representante fiduciario pragmático ante la sociedad, lo que refleja una concepción

novedosa y un tanto contradictoria ante la perspectiva del Derecho Administrativo. Por otra parte, la descentralización y el impulso al federalismo se vieron beneficiados al erradicarse textos únicos para la administración del personal, sin embargo ésta arrojó un saldo negativo al perderse la uniformidad en criterios tales como remuneraciones o incentivos, asimismo desaparece el concepto jurídico de funcionario y reluce una ausencia de garantías para éste en la estabilidad de su puesto.

3.2.3 EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

El Presidente por su parte, actualmente tiene facultad para nombrar personal, más el candado que se pone a éste acto es la aprobación del senado y el congreso respectivamente. No obstante, el Presidente tiene facultad reglamentaria para suprimir agencias con limitantes legislativas, de igual modo la Constitución le otorga facultad muy amplia en cuanto al personal de su más íntimo encargo toca, mismo que elige discrecionalmente:

"... Art. Veinticinco...2. Cuando el puesto de Vicepresidente estuviere vacante, el Presidente nombrará un Vicepresidente que tomará posesión de su cargo al ser conformado por voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso..."¹⁵.

El desarrollo del municipio en los Estados Unidos ha impulsado a legislar en materia de gestión pública y actualmente el 65 por ciento de éstos tienen leyes propias en dicha materia, además de establecer mecanismos de ocupación de puestos, de conformidad al sistema de méritos aunque todavía sin la eficacia federal.

¹⁵ Georgetown University. <http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitica/Constitutions/USA/usa1787.html>. 2000.

Por otra parte, las instituciones tales como, la Oficina de Dirección de Personal y la Junta de Protección del Sistema de Méritos, la primera de competencia administrativa y la segunda judicial, juegan un papel trascendente, ya que la primera asesora al Presidente en materia de recursos humanos y la segunda busca el equilibrio del personal con las resoluciones que se emitan, situación que en nuestro país no llega a dilucidarse.

Por todo lo anterior, la codificación en materia de función pública ha establecido métodos de reclutamiento basándose en principios de igualdad, integridad, eficacia, legitimidad y continua formación, intentando alcanzar plena aprobación de aquellos que demandan un servicio público profesional: la sociedad.

3.3 DERECHO CHILENO

Consideramos de vital importancia enunciar en el contenido más adelante de éste capítulo, la experiencia que ha tenido una nación latinoamericana que se encuentra en las más cercanas vías del desarrollo, y esta es Chile, el cual desde el año de 1985 ha intentado por un sinnúmero de medios alcanzar una economía estable y sana. La experiencia de haber vivido un régimen militar provocó en su administración un retroceso en materia del funcionariado, que únicamente puede ser comparable con otro Estado en condiciones similares. Así, desde aquel año adoptó una administración con ideas encaminadas a descentralizar, así como a deshacerse de todo aquella empresa estatal que a su consideración no fuere prioritaria, además de compactar las funciones que tras su reforma administrativa consideraron como no necesarias. El resultado fue una disminución abrupta de la burocracia, que para el año de 1991 ascendía a 140,000 personas mientras en 1971 era conformada por 350,000.

Chile, al igual que otros países latinoamericanos tales como Argentina y Bolivia, tienen un sistema de servicio civil en todos sus niveles de gobierno, tanto en Ministerios como en Intendencias¹⁶, así como en las Gobernaciones¹⁷. Ese sistema de servicio civil es regulado mediante la ley del mismo nombre y bajo el número 18,834, misma que entró en vigor en 1989, y que excluye a los mandos superiores de la administración por razones que a la postre se detallarán.

Hasta 1999, la Administración Pública Chilena se componía aproximadamente de 150,000 personas, de las cuales el 96 por ciento goza de plazas que garantizan su estabilidad laboral, mientras el 4 por ciento restante son aquellos que se desempeñan como personal de confianza o bajo contrato de honorarios.

3.3.1 EN LA ACTUALIDAD

Actualmente, el organismo controlador del servicio civil, es el Ministerio de Hacienda que realiza sus actividades bajo un techo presupuestal, más es importante resaltar que cada institución es libre para establecer jerarquías, tabuladores, y personal necesario para llevar a cabo su gestión, asimismo para determinar quién ingresa por conducto del servicio o por otros medios.

La búsqueda por alcanzar un servicio civil competitivo, llevó al gobierno a conformar la "Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública", para hacer cumplir las leyes del servicio civil y establecer compromisos entre los ministerios y el Ministerio del Interior.

¹⁶ Equiparable a las Entidades Federativas en nuestro sistema jurídico.

¹⁷ Equiparable a los Municipios en nuestro sistema jurídico.

La ley antes aludida, alcanza a los integrantes de la administración pública de puestos muy bajos y hasta los jefes de departamento. Cabe señalar que desde el superior jerárquico de éste último y hasta el que ocupa el cargo de ministro no aplica dicho servicio civil, además al servidor público chileno no tiene acceso al derecho de asociación sindical, sea cual fuere el puesto que ocupe el servidor público, ya que en su sistema jurídico esto es considerado como ilegal. Tras darse el fin de la dictadura de Augusto Pinochet, los puestos jerárquicos más bajos, como en México lo son normalmente los trabajadores con plazas de base, se encuentran afiliados a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, mismo órgano que pugna en favor de los derechos de éstos, sin existir instancia laboral alguna que se equipare con nuestro Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para ingresar a un puesto de titular de área que sea considerado de carrera (donde tenga capacidad de desarrollo y ascenso), el aspirante entrará a concurso público, en el caso en que no exista un funcionario apto para ascender a tal vacante. El concurso público consta de dos secciones: la técnica y la objetiva, en donde se toman en consideración los estudios del aspirante, así como demás cursos o estudios que complementen su educación o que los capaciten, y la experiencia laboral. Son tomadas en cuenta las aptitudes de acuerdo al perfil que se pretende localizar y la ponderación estará a cargo de la dependencia considerando la idoneidad de acuerdo al porcentaje que estime mínimo en la calificación.

En cada institución existe un jefe de personal y un representante de las oficinas centrales y regionales de dicha dependencia, que en comité de selección preparan el procedimiento para reclutar a los virtuales postulantes más calificados para ir en pos de un nombramiento.

En caso de que el reclutamiento sea externo, los postulantes concursan por los escaños más bajos de la carrera administrativa y el equiparamiento de funciones públicas con las privadas, como ocurrió en Estados Unidos, únicamente se suscita en el remoto caso de no haberse encontrado otro funcionario que cubriera la expectativa o ser capaz de desenvolverse en un determinado puesto.

El objetivo total del servicio público en Chile es perfeccionar, completar, desarrollar y actualizar los conocimientos necesarios para el debido desempeño y eficiencia de las aptitudes para preparar al funcionario hacia un puesto más alto de la Administración Pública.

La capacitación se puede subdividir en tres clases distintas: de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Cada institución es la encargada de desarrollar sus propios cursos adecuándolos a las necesidades que cada una de éstas tengan, tendiendo la potestad de realizar convenios con instituciones educativas, así como con universidades, de manera libre.

El manejo del personal público, como en muchos otros países con éste sistema, Chile posee un sistema de evaluación para seleccionar y promocionar a sus mejores recursos humanos a puestos superiores. Dicho sistema tiene como base la evaluación vía calificación de conformidad a su desempeño anual, son tres los tópicos que se califican, y éstos son: la conducta (moralidad, lealtad, obediencia y disciplina), el criterio de decisión y rendimiento, así como la capacidad para el cumplimiento de las funciones inherentes a su puesto.

Así, las anotaciones hechas por los superiores jerárquicos serán notas de mérito o demérito, dado sea el caso y de conformidad con estas notas se evalúa el desempeño del área, dándose un resultado en la escala de excelente, muy bueno, bueno, suficiente, insuficiente, deficiente y malo. De igual forma al funcionario podrá calificársele como: distinción, normal, condicional y deficiente, lo que en ese país ha creado una enorme presión entre los superiores jerárquicos, y que consecuentemente dan como resultado ascensos escalafonarios no con ese criterio sino con el de antigüedad, sin tomarse en cuenta un mejor o peor desempeño.

Hay que hacer hincapié que en Chile los funcionarios pueden ascender al puesto jerárquico superior de la institución en que se desempeña y no en otra. En el caso de recibir la ponderación de distinción y normal, además de no haber sido sancionado durante el año recién transcurrido, éste será elegible para ocupar el puesto superior vacante. En caso de que el funcionario llegue hasta el puesto tope de su categoría y obtenga el puntaje mayor en sus evaluaciones, en comparación con los funcionarios de la siguiente categoría, éste obtendrá el acceso a dicha categoría superior sin mayor trámite.

Para una eventual separación del servicio civil chileno, la Ley del Servicio Civil estipula que puede ser por: renuncia aceptada, obtención de jubilación, declaración de vacancia, destitución, supresión del puesto y fallecimiento. Por otro lado, la declaración de vacancia procede cuando la salud es irrecuperable o hay incompatibilidad de habilidades del servidor público con el desempeño de su cargo, igualmente por pérdida de alguno de los requisitos de ingreso o calificación deficiente o condicional. De igual manera, dicha ley estipula los casos de supresión por reestructuraciones orgánicas de la institución a la que pertenece, y aquellos que sean removidos por causa de no haberse homologado sus habilidades a un cargo dentro de dicho cambio, se tiene derecho a una indemnización, tal

y como lo señala dicha ley, no así aquellos que ostentan cargos de confianza o se encuentran bajo el régimen de honorarios, ya que éstos pueden ser removidos de sus cargos mediante la petición de renuncia hecha por la autoridad que otorgó su nombramiento.

Sin embargo, Chile, aún obteniendo resultados que pueden ser calificados como aceptables, sufre también de algunos problemas que a la fecha han obstaculizado el logro de mayores resultados, el problema más grande al que se enfrenta el impulso de la carrera pública es la falta de recursos, ya que hasta el año de 1992 se destinaron a penas una proporción menor a la de 0.5 por ciento del gasto de diversos ministerios, por lo que se considera que son "...muy pocos recursos para el enfrentamiento de su personal..."¹⁸.

Otro de los problemas que actualmente aquejan al sistema de ascensos vía carrera pública es la permanencia de diversos funcionarios en los puestos que ocupó durante la dictadura de Pinochet, en virtud de que la ley que hoy rige éste renglón, consagra dentro de los artículos transitorios su inamovilidad permanente, al no existir un plazo máximo para convertir tales puestos a plazas destinadas al servicio de carrera, lo que también provoca la consecuente contratación de gente más capacitada por contrato de honorarios lo que frena al sistema que se pretende implementar de manera plena. Uno más de los obstáculos que se afronta, es el de la falta de competitividad salarial en comparación con el sector privado, además de la carencia de estímulos en los mandos medios y superiores.

¹⁸ Moctezuma Barragán, Esteban; Roemer, Andrés. Op. Cit. P. 67.

CAPITULO 4

EL MUNICIPIO Y LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL AYUNTAMIENTO DE TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE MÉXICO.

4.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO

El Municipio es una realidad jurídica, social, territorial y económica, básica en la vida nacional; desde el punto de vista jerárquico es el primer nivel de gobierno y el que tiene más contacto con la población. Es una institución arraigada en la historia de las diferentes civilizaciones que existen, en el caso del municipio mexicano se ha conformado de las aportaciones de dos grandes tradiciones sociales: la mesoamericana, caracterizada por una milenaria y rica experiencia cultural de convivencia, y la española, enraizada en las culturas grecorromana, visigótica y musulmana.

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano contempla una definición del municipio que a la letra dice: " Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación."¹

"En el vocablo castellano municipio se deriva del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar."²

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1999, p. 2166.

² Rendón Huerta Barrera T. Derecho Municipal. México, Edit. Porrúa, 1998, p. 13.

4.1.1. DIVISIÓN POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO

Actualmente nuestro país cuenta con 2421 municipios de los cuales 124 pertenecen al Estado de México de entre los cuales ésta Tultitlán de Mariano Escobedo donde y la Gaceta de Gobierno del Estado de México lo clasifica con el número 110, cada uno de estos 124 municipios tiene una localidad que se le denomina cabecera municipal. Algunos de ellos se formaron cuando se conformó el Estado de México y los últimos de reciente creación son Netzahualcóyotl en 1964, Cuautitlán Izcalli en 1973, Valle de Chalco Solidaridad en 1994 y Luvianos y San José del Rincón en 2002..

MUNICIPIO

Acambay
Acolman
Aculco
Almoloya de Alquisiras
Almoloya de Juárez
Almoloya del Río
Amanalco
Amatepec
Amecameca
Apaxco
Atenco
Atizapan
Atizapan de Zaragoza
Atlacomulco ✱
Atlautla
Axapusco
Ayapango
Calmaya

CABECERA MUNICIPAL

Acambay
Acolman de Nezahualcoyotl
Aculco de Espinoza
Almoloya de Alquisiras
Villa de Almoloya de Juárez
Almoloya del Río
Amanalco de Becerra
Amatepec
Amecameca de Juárez
Apaxco de Ocampo
San Salvador Atenco
Santa Cruz Atizapan
Ciudad López Mateos
Atlacomulco de Fabela
Atlautla de Victoria ✱
Axapusco
Ayapango
Calmaya de Díaz González

MUNICIPIO

Capulhuac
Coacalco de Berriozabal
Coatepec Harinas
Cocotitlan
Coyotepec
Cuautitlán
Cuautitlán Izcalli
Chalco
Chapa de Mota
Chapultepec
Chiautla
Chicoloapan
Chiconcuac
Chimalhuacan
Donato Guerra
Ecatepec
Ecatzingo
El Oro
Huehuetoca
Hueypoxtla
Huixquilucan
Isidro Fabela
Ixtapaluca
Ixtapan de la Sal
Ixtapan del Oro
Ixtlahuaca
Jaltenco
Jilotepec
Jilotzingo
Jiquipilco
Jocotitlan
Joquicingo
Juchitepec

CABECERA MUNICIPAL

Capulhuac de Mirafuentes
San Francisco Coacalco
Coatepec Harinas
Cocotitlán
Coyotepec
Cuautitlán México
Cuautitlán Izcalli
Chalco de Diaz Covarrubias
Chapa de Mota
Chapultepec
San Andrés de Chiautla
Chicoloapan de Juárez
Chiconcuac de Juárez
Chimalhuacan
Donato Guerra
Ecatepec de Morelos
Ecatzingo de Hidalgo
El Oro de Hidalgo
Huehuetoca
Hueypoxtla
Huizquilucan de Degollado
Tlazala de Fabela
Ixtapaluca
Ixtapan de la Sal
Ixtapan del Oro
Ixtlahuaca de Rayón
Jaltenco
Jilotepec de Molina Enriquez
Santa Ana Jilotzingo
Jiquipilco
Jocotitlan
Joquicingo de León Guzmán
Juchitepec de Mariano Rivapalacio

MUNICIPIO

La Paz
Lerma
Luvianos
Malinalco
Melchor Ocampo
Metepec
Mexicaltzingo
Morelos
Naucalpan de Juárez
Nextlalpan
Nezahualcoyotl
Nicolás Romero
Nopaltepec
Ocoyoacac
Ocuilan
Otzoloapan
Otzolotepec
Otumba
Ozumba
Papalotla
Polotitlán
Rayón
San Antonio La Isla
San Felipe del Progreso
San José del Rincón
San Martín de las Pirámides
San Mateo Atenco
San Simón de Guerrero
Santo Tomás
Soyaniquilpan de Juárez
Sultepec
Tecamac
Tejupilco

CABECERA MUNICIPAL

Los Reyes Acaquilpan
Lerma de Villada
Villa Luvianos
Malinalco
Melchor Ocampo
Metepec
San Mateo Mexicaltzingo
San Bartolo Morelos
Naucalpan de Juárez
Santa Ana Nextlalpan
Ciudad Nezahualcoyotl
Villa Nicolás Romero
Nopaltepec
Ocoyoacac
Ocuilán de Arteaga
Otzoloapan
Villa Cuauhtémoc
Otumba de Gómez Farias
Ozumba de Alzate
Papalotla
Polotitlán de la Ilustración
Santa María Rayón
San Antonio La Isla
San Felipe del Progreso
San José del Rincón Centro
San Martín de las Pirámides
San Mateo Atenco
San Simón de Guerrero
Santo Tomás de los Plátanos
San Francisco Soyaniquilpan
Sultepec de Pedro Ascencio de Alquisiras
Tecamac de Felipe Villanueva
Tejupilco de Hidalgo

MUNICIPIO

Temamatla
Temascalapa
Temascalcingo
Temascaltepec
Temoaya
Tenancingo
Tenango del Aire
Tenango del Valle
Teoloyucan
Teotihuacan
Tepetlaoxtoc
Tepetlixpa
Tepetzotlán
Tequisquiac
Texcaltitlán
Texcalyacac
Texcoco
Tezoyuca
Tianguistenco
Timilpan
Tlalmanalco
Tlalnepantla de Baz
Tlatlaya
Toluca
Tonatico
Tultepec
Tultitlán
Valle de Bravo
Valle de Chalco Solidaridad
Villa de Allende
Villa del Carbón
Villa Guerrero
Villa Victoria

CABECERA MUNICIPAL

Temamatla
Temascalapa
Temascalcingo de José María Velasco
Temascaltepec de González
Temoaya
Tenancingo de Degollado
Tenango del Aire
Tenango de Arista
Teoloyucán
Teotihuacan de Arista
Tepetlaoxtoc de Hidalgo
Tepetlixpa
Tepetzotlan
Tequixquiac
Texcaltitlán
San Mateo Texcalyacac
Texcoco de Mora
Tezoyuca
Santiago Tianguistenco de Galeana
San Andrés Timilpan
Tlalmanalco de Velázquez
Tlalnepantla
Tlatlaya
Toluca de Lerdo
Tonatico
Tultepec
Tultitlán de Mariano Escobedo
Valle de Bravo
Xico
San José Villa de Allende
Villa el Carbón
Villa Guerrero
Villa Victoria

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
Xalatlaco	Xalatlaco
Xonacatlán	Xonacatlán
Zacazonapan	Zacazonapan
Zacualpan	Zacualpan
Zinacantepec	San Miguel Zinacantepec
Zumpahuacán	Zumpahuacán
Zumpango	Zumpango de Ocampo

4.1.2. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE MÉXICO

Varios municipios surgieron en 1820, como es el caso de Tultitlán, antes de que el Estado de México se estableciera oficialmente como Entidad Federativa en el año de 1824.

Tultitlán de Mariano Escobedo es uno de los 124 municipios del Estado de México que cuenta aún con un nombre prehispánico, de acuerdo con el estudio e investigación monográfica realizado por el arqueólogo Luis Córdoba Barradas, la palabra Tultitlán o Toltilán significa: "entre tules", de tollin o tullin, tule, espadaña y titlan, entre..."³ Tomando en consideración lo anterior, se traduce como "Lugar entre, junto o cerca del tule". Esta palabra como nombre de pueblo tiene 600 años de antigüedad.

El nombre actual del municipio es Tultitlán de Mariano Escobedo, que surge a raíz del Decreto del Congreso del Estado del 7 de octubre de 1902, publicado en la Gaceta de Gobierno número 29. Este Municipio se ubica en la Región II Noro-central del Estado de México. Por otra parte, en el Bando Municipal de Tultitlán de

³ Córdoba Barradas II. Tultitlán, Monografía Municipal. México, Instituto Mexiquense de Cultura, 1998, p. 13

Mariano Escobedo Estado de México, expedido el 5 de febrero de 1999 por el Presidente Municipal Constitucional el Ing. Héctor Fragoso Perete, se establece en sus artículos 7, 8 y 9 su integración, límites, superficies y colindancias; mismos que a la letra señalan:

ARTÍCULO 7.- El territorio del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo está integrado por barrios, pueblos, colonias, fraccionamientos, condominios, zonas industriales, parques industriales y ecológicos.

ARTÍCULO 8.- El territorio del Municipio comprende los límites de la extensión reconocida, teniendo una superficie total de 71.70 km².

Los municipios colindantes son los siguientes:

AL NORTE: Tultepec, Cuautitlán México y Cuautitlán Izcalli.

AL SUR: Tlalnepantla, y Coacalco.

AL ORIENTE: Jaltenco, Coacalco y Ecatepec.

AL PONIENTE: Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán México y Tultepec.

ARTÍCULO 9.- Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el H. Ayuntamiento de Tultitlán de Mariano Escobedo ha dividido su territorio municipal de la siguiente forma:

A).- CABECERA MUNICIPAL

1. Barrio de Belén
2. Barrio de la Concepción
3. Barrio de Nativitas
4. Barrio de San Bartolo
5. Barrio de San Juan
6. Barrio de los Reyes
7. Barrio de Santiaguito

B).- PUEBLOS

1. San Francisco Chilpan
2. San Mateo Cuauhtepic
3. Santa María Cuauhtepic
4. San Pablo de las Salinas

C).- COLONIAS

1. Independencia
2. La Joya
3. Lechería
4. Los Reyes
5. Nueva Tultitlán
6. Ampliación el Fresno
7. Mariano Escobedo
8. Emilio Chuayffet
9. Ampliación Buenavista
10. Ampliación San Marcos
11. Ampliación el Tesoro
12. Benito Juárez
13. Buenavista Parte Alta
14. Buenavista Parte Baja
15. El Tesoro
16. Recursos Hidráulicos
17. La Libertad
18. La Sardaña
19. Las Torres
20. Valle de Tules
21. Valle Verde
22. Rinconada San Marcos
23. El Paraje San Francisco Chilpan
24. Santa María de Guadalupe
25. Santa Clara
26. Bello Horizonte

27. Solidaridad Primera Sección
28. Solidaridad Segunda Sección
29. Solidaridad Tercera Sección
30. Ojo de Agua Primera Sección
31. Ojo de Agua Segunda Sección
32. Ampliación Buenavista Primera Sección
33. Ampliación Buenavista Segunda Sección
34. El Fresno
35. Lázaro Cárdenas, Zona Hornos
36. 10 de junio
37. Ferrocarrilera

D)-. FRACCIONAMIENTOS

1. Ciudad Labor
2. Fuentes del Valle
3. Granjas San Pablo
4. Cocem
5. Hacienda San Pablo
6. Izcalli del Valle
7. Izcalli Rinconada
8. Izcalli San Pablo
9. Lomas de Cartagena
10. Inmex Dos
11. Unidad Morelos Segunda Sección
12. Unidad Morelos Tercera Sección
13. Unidad Morelos Tercera Sección Infonavit
14. Alborada Uno
15. Alborada Dos
16. Las Tórtolas
17. San Pablo Castera Dos
18. Magnolias 2000
19. Villas de San José
20. Los Faroles

21. Jardines de la Cañada
22. Residencial Sol de Tultitlán
23. Villas de San Francisco Chilpan
24. Jardines de los Claustros Uno
25. Jardines de los Claustros Dos
26. Jardines de los Claustros Tres
27. Jardines de los Claustros Cuatro
28. Jardines de los Claustros Cinco
29. Jardines de los Claustros Seis
30. Lomas del Parque Uno
31. Lomas del Parque Dos
32. Lomas del Parque Tres
33. Residencial San Pablo Dos
34. Conjunto Magnolias
35. Unidad Habitacional la Granja
36. Solidaridad Social
37. Las Estepas Dos
38. Mariano Escobedo

E)- CONDOMINIOS

1. Conjunto San Pablo
2. Gustavo Baz
3. Isidro Fabela
4. Residencial Morelos
5. San Pablo Dos
6. El Kiosco
7. Prados A
8. Prados B
9. Sustitución Arista
10. Estepas
11. Pensamientos
12. San Pablo Tres-A
13. San Pablo Tres-B

14. Llanuras
15. Casitas San Pablo
16. Verde Claro
17. San Pablo Castera
18. Ampliación Cocem
19. El Rocío
20. Villas Jardín
21. Conjunto Fortuna
22. La Isla
23. Hogares de Castera
24. Llanura Verde
25. Las Granjas
26. Coyoli Martínez
27. Sindicato Mexicano de Electricistas
28. Azul Cielo
29. Residencial Sol
30. Conjunto Brillante
31. El Obelisco
32. U.H. San Pablo de las Salinas
33. Arcos Uno
34. Arcos Dos
35. Arcos Tres
36. Lote 12
37. Lote 41
38. Lote 48
39. Lote 49
40. Lote 55
41. Lote 56
42. Lote 62
43. Lote 64
44. Lote 82
45. Lote 84
46. Lote 90
47. Lote 92

48. Lote 105

49. Lote 115

F).- ZONAS INDUSTRIALES

1. Zona Independencia
2. Zona Lechería
3. Zona Corredor López Portillo
4. Zona Industrial Estado de México

G).- PARQUES INDUSTRIALES

1. Parque Industrial Cartagena
2. Parque Industrial el Cristo
3. Parque Industrial San Luis
4. Parque Industrial San Miguel
5. Parque Industrial Tultitlán

H).- PARQUES ECOLÓGICOS

1. Sierra de Guadalupe

El Arqueólogo Luis Córdoba Barradas en la monografía municipal de Tultitlán, nos dice que la Sierra de Guadalupe, "es actualmente un área natural protegida que cuenta con 7326.36 hectáreas de extensión, hay que considerar que esta sierra se reparte entre los municipios de Coacalco, Ecatepec, Tlalnepantla, Tultitlán y el Distrito Federal, ello explica la poca extensión forestal de Tultitlán."⁴

I.- SECTOR INDUSTRIAL

Aproximadamente en tres décadas, Tultitlán pasó de ser un municipio agrícola a uno industrial, las empresas establecidas producen los más variados productos, algunas

⁴ Idem p. 27

están dedicadas a la producción de manufacturas, otras a los materiales derivados de la fundición del hierro, las hay productoras de vidrios, plásticos, tintas para impresión, armadoras de autobuses, vinos y licores, refrescos, productos químicos, empaques de cartón, marmoleras, herramientas, lámparas, llantas de hule, entre otros.

Las empresas de mayor importancia ubicadas en el Municipio de Tultitlán son:

- Bacardí
- Nueva Fábrica Nacional de Vidrio
- Tomel
- Siderúrgica Tultitlán
- Anderson Clayton
- Mexicana de Autobuses

4.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la **Constitución en la fracción 1 del Artículo 115 que establece:**

“Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine la competencia que está Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado...”.

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *jungere* que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa junta, así un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

El ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal.

De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento.

El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal.

El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal.

En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

El ayuntamiento es una cooperación de derecho público, es una persona pública; tiene personalidad jurídica que todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos de asesoría técnica, el ayuntamiento tiene libertad para Administrar sus bienes y hacienda.

La hacienda municipal generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el estado y los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento que resulten de su administración.

4.2.1. ORGANOS QUE INTEGRAN EL AYUNTAMIENTO

Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se integra por los funcionarios electos por voto popular directo.

- **Un presidente**, que toma el nombre del Presidente Municipal

- **Regidores**, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales
- **Síndico o síndicos**, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el período inmediato.

Este cuerpo de funcionarios, como ya se comentó, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde se ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y se le encarga al Presidente Municipal que ejecute los acuerdos. El Ayuntamiento Municipal tendrá la obligación de preservar la paz social, en el municipio y hacer valer en el cabildo las pretensiones de los gobernados de acuerdo a las necesidades que se generan en cada comunidad y en todo municipio, para un mejor aprovechamiento de los servicios públicos, y así, hacer llegar estos recursos o servicios públicos a las clases más necesitadas; que por lo regular son las que más carecen de ellos.

4.3. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

El presidente municipal, como cabeza del ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la misma historia municipal.

Durante la Colonia se le denominó alcalde ordinario electo por el pueblo, para distinguirlo del alcalde mayor designado por las autoridades centrales.

Actualmente el presidente municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene representación administrativa y como gobierno.

Representa al municipio, con la autorización del Ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del presidente municipal de acuerdo a lo que establecen las leyes orgánicas municipales, son las siguientes:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la Administración Pública municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y relaciones del ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como los otros Ayuntamientos de la Entidad.
- c) Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del ayuntamiento que deben regir en el municipio y disponer la aplicación de las sanciones que corresponda.
- e) Informar a la población en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- f) Proponer al Ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el (los) síndico (s) municipal (es).
- g) Presentar, a consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- h) Conducir la elaboración y desarrollo del plan municipal, Los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la Administración Municipal.
- i) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- j) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- k) Informar, durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- l) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- m) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.

- n) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento.
- o) El presidente municipal podrá ausentarse del municipio hasta 30 días.

4.4 FACULTADES DEL SÍNDICO

La función del síndico tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como la del procurador, quien era el defensor de los derechos ciudadanos, aún en contra del cabildo, lo elegían los regidores pero no era parte del cabildo.

En los cabildos novohispanos el síndico era el procurador de la ciudad, el que defendía sus derechos y veía por el interés general.

Con esa misma orientación se caracterizan las atribuciones que en términos generales las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos.

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- c) En el caso de que se nombren los síndicos, unos pueden encargarse de vigilar los ingresos y otros de vigilar los egresos.
- d) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- e) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale sobre las gestiones realizadas.
- f) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señale la ley con los planes y programas establecidos.

- g) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- h) Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- i) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- j) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el municipio.
- k) Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al municipio conjuntamente con el presidente municipal.
- l) Fungir como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determine la Ley Orgánica de la materia.
- m) Vigilar que los servidores públicos municipales a, nivel dirección presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su encargo anualmente y al terminar su ejercicio.

4.5. FACULTADES DE LOS REGIDORES

La palabra Regidor se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

Los regidores son miembros del ayuntamiento, que es el órgano colegiado de autoridad municipal.

Durante la Colonia los regidores sólo por excepción eran electos.

En 1591 Felipe II dispuso la venta de estos cargos y arrojó para la Corona la facultad de nombrar regidores honorarios.

En el municipio de la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto, son representantes de la comunidad en el ayuntamiento.

Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado.

Entre las principales atribuciones de los regidores se hallan las de:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- c) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.
- d) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y, en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- i) Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del Ayuntamiento. Teniendo acceso a la información respectiva.
- j) Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del presidente municipal.

4.6. FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

El Ayuntamiento tiene plasmado como debe funcionar en el Art. 115 Constitucional Fracción I como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- **Un presidente**, que toma el nombre del presidente municipal.
- **Regidores**, en el número que determinen las leyes orgánicas Estatales.
- **Sindico ó Síndicos**; de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades duraran en su cargo tres años y no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Este cuerpo de funcionarios, como ya se comentó, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de "cabildo" es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, y también donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute tales acuerdos aprobados en el Salón de Cabildos.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Por lo tanto, el Ayuntamiento municipal tendrá la obligación de hacer una mejor distribución de la riqueza del municipio de acuerdo a las necesidades de sus comunidades, en cuanto se refiere a los servicios públicos los debe otorgar el Ayuntamiento correspondiente y así erradicar esas carencias de la colectividad.

También tendrá la obligación de establecer un bienestar social (paz social) aplicando el principio de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia. Cuidar y velar por los gobernados en su patrimonio y en su integridad física y de sus familias, también otra obligación fundamental cuidar y velar por el ámbito territorial del municipio.

4.6.1. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Las facultades de los Ayuntamientos se precisan en cada entidad a través de las leyes orgánicas municipales.

Existen sin embargo, una cierta coincidencia en determinadas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas en un Ayuntamiento.

Un análisis realizado recientemente por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal sobre las leyes orgánicas municipales del país en 1993, permitió elaborar el siguiente listado:

- En materia de Gobierno y Régimen interior:
 - a) Enviar proyectos de ley o decreto a la legislatura en los términos de la Constitución Política del Estado.

- b) Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y reglamentos federales, estatales y municipales.
- c) Expedir su reglamento interior, los reglamentos acuerdos y demás disposiciones administrativas que sean de la competencia municipal.
- d) Expedir las declaratorias que contengan la división municipal en delegaciones y subdelegaciones en la forma y número que estime necesario.
- e) Convocar, por conducto del presidente municipal, a la elección de los integrantes de las alcaldías municipales, así como de los delegados y subdelegados municipales que establezcan el ayuntamiento, en los términos dispuestos en la ley; y, convocar, también a las elecciones extraordinarias cuando se trate de cubrir las vacantes del alcalde y demás miembros de las alcaldías y de los ayuntamientos.
- f) Nombrar y remover, a propuesta del presidente municipal, al secretario y al tesorero del Ayuntamiento.
- g) Conceder licencias a sus miembros hasta por noventa días y sancionar a los miembros del Ayuntamiento de acuerdo a su reglamento interior.
- h) Realizar las acciones que le competen con relación a lo prescrito por el Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- i) Tomar las providencias necesarias para hacer cumplir el Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- j) Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de las normas relativas a salud pública, previsión de seguridad civil, educación, población, culto religioso, trabajo y procesos electorales que le atribuyen las leyes federales y estatales correspondientes.

- k) Aprobar los convenios que sobre conflictos de límites territoriales celebre el Presidente Municipal y enviarlos a la Legislatura del Estado para su aprobación definitiva.
- l) Fomentar la creación de organismos cívicos y de colaboración municipal y reglamentar su funcionamiento.
- m) Distribuir entre los regidores las comisiones unitarias permanentes para la atención de los diversos asuntos del municipio y conferirles eventualmente comisiones específicas en relación con los servicios y atribuciones municipales.
- n) Conceder permisos y licencias para la apertura de operación de comercios, restaurantes, hoteles y centros recreativos en los que se expidan bebidas alcohólicas o se ofrezcan espectáculos artísticos y musicales y en general, cualquier local que ofrezca servicios de venta de cerveza con o sin alimentos.
- o) Aceptar donaciones, herencias legados.
- p) Expedir reglamentos que regulen la comercialización y operación de los servicios de inmuebles en tiempo compartido
- q) Expedir los reglamentos que regulen aquellas actividades de los habitantes del municipio cuyo desarrollo sea susceptible de afectar derecho de terceros, alterar la paz pública o provocar afectación al conjunto de la población.
- r) Fomentar en el municipio actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas que eleven el nivel de vida de la población.
- s) Auxiliar por ministerio de la Ley a las autoridades estatales y federales en el correcto desempeño de las funciones del Registro Civil, así como resolver las controversias que se susciten en el municipio sobre vecindad y ciudadanía y expedir las constancias o certificaciones correspondientes
- t) Recurrir al Tribunal Superior de Justicia del Estado respectivo cuando los gobiernos Federal o Estatal expidan leyes o decretos que invadan o vulneren la

esfera municipal para los fines que este Tribunal estime procedente

- u) Aprobar la solicitud de enajenación de bienes municipales y turnar a la legislatura del estado, cuando por ley se requiera, para que se rectifique.

• En Materia de obras, servicios públicos y desarrollo urbano:

- a) Expedir los reglamentos de los servicios públicos.
- b) Solicitar al Ejecutivo su concurso para el manejo y administración de los servicios públicos de competencia municipal, y solicitar que cese dicho concurso cuando a su juicio sea innecesario.
- c) Sancionar los convenios que celebre el presidente municipal para coordinarse o asociarse con otros municipios en la prestación de servicios públicos.

Solicitar a la legislatura del Estado la declaratoria a fin de que una actividad específica desarrollada dentro de su jurisdicción sea considerada como servicio público municipal.

- d) Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano y municipal que le sean sometidos a su consideración por el presidente municipal.
- e) Decretar la zonificación del municipio y participar en la creación y administración de reservas territoriales en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- f) Autorizar al presidente municipal para que realice los actos necesarios a fin de regular la tenencia de la tierra urbana en el municipio, y otorgar licencias y permisos de construcción de conformidad con los reglamentos vigentes.
- g) Ejercer las atribuciones que las leyes señalen en la creación y preservación de zonas de reserva ecológica.

- h) Reglamentar las condiciones a que se deberán someter las concesiones de servicios públicos y determinar cuales de ellos no podrán ser sujetos de concesión a particulares.
- i) Decretar la cancelación de las concesiones de servicios públicos que haya otorgado a particulares.
- j) Solicitar al ejecutivo del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, siempre y cuando el bien que se vaya a afectar contribuya al desarrollo municipal.

En materia de Hacienda Pública Municipal.

- a) Formular el proyecto de ley de ingresos municipales, que deberá ser remitido a la Legislatura para su aprobación.
- b) Vigilar la recaudación de los ingresos fiscales que determine la Ley de ingresos aprobada.
- c) Autorizar la asociación del municipio con otros de la entidad.
- d) Aprobar la creación de fideicomisos o empresas municipales que se constituyan por el propio municipio o en asociación con autoridades federales, estatales o con particulares y fijar su objeto y demás condiciones de creación y funcionamiento.
- e) Auxiliar a las autoridades Estatales y Federales en la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y de los atractivos naturales o turísticos del municipio; así como decretar la suspensión provisional de las obras que a juicio del presidente municipal puedan deteriorarlo o destruirlo o cuando se carezca de la autorización correspondiente para realizarlos.
- f) Decidir sobre la disolución de las alcaldías, cuando se demuestre causa grave o calificada, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y siempre que los integrantes de las alcaldías hayan tenido oportunidad de ser escuchados.

4.6.2. PROHIBICIONES A LOS AYUNTAMIENTOS

El análisis de las leyes orgánicas municipales permitió establecer algunas limitaciones que ciertos ordenamientos estatales señalan a los ayuntamientos, entre los cuales sobresalen los siguientes:

- a) Ejercer atribuciones que no sean propias de la autoridad municipal.
- b) Concesionar a particulares en cualquier forma o circunstancia los servicios de seguridad pública y tránsito.
- c) Cobrar impuestos municipales mediante iguala o establecer contribuciones con cargo a los particulares, diferentes a las contenidas en la Ley de Ingresos Municipales, así como cobrar los impuestos que se encuentren suspendidos por Convenio Fiscal con la Federación o con el Estado.
- d) Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión por cualquier concepto, bienes del patrimonio municipal a favor de servidores públicos federales, del estado y miembros del Ayuntamiento o de algún servidor público del municipio.

El ayuntamiento para la mejor realización de sus funciones, se organiza en comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos.

Estas tiene por finalidad el análisis y propuestas de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las comisiones se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y puede ser varios tipos:

- Permanentes

- Transitorias
- Obligatorias
- Especiales

El número y materia de las comisiones permanentes y obligatorias pueden ser muy variables y van desde dos, en unos Estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales, sólo dos comisiones son consideradas en todas las entidades las de:

- Gobierno y reglamentos
- Hacienda pública municipal

4.6.3. DIFERENCIA ENTRE MUNICIPIO Y AYUNTAMIENTO

El Municipio es una realidad jurídica, social, territorial y económica, básica en la vida nacional; desde el punto de vista jerárquico e el primer nivel de gobierno y el que tiene más contacto con la población.

Es una institución arraigada en la historia de las diferentes civilizaciones que existen, en el caso del municipio mexicano se ha conformado de las aportaciones de dos grandes tradiciones sociales la mesoamericana, caracterizada por una milenaria y rica experiencia cultural de convivencia, y la española, enraizada en las culturas grecorromana, visigótica y musulmana.

El Diccionario Jurídico Mexicano contempla una definición del municipio que a la letra dice: **“Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación”⁵**.

“El vocablo castellano municipio se deriva del latín municipium, de munus, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar”⁶.

Concepto de municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial, que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica; para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden, jurídico superior, los elementos del municipio son: población, territorio y gobierno.

El ayuntamiento:

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas: Etimológicamente proviene del latín gere que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo apuntar, que significa junta, así un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

Como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos; se integra con individuos que son electos; en una asamblea popular,

⁵ Instituto de investigaciones jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano. México, Edit. Porrúa. 1998, pág. 2166

⁶ Rendón Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal. México, Edit. Porrúa. 1998, p. 13

es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. También el Ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre Municipio y el Estado; y el Ayuntamiento se integra o se compone por un presidente municipal, un síndico, o síndicos y regidores. Todo esto es atendiendo a número de habitantes que tenga cada municipio del estado; como lo es en el Estado de México.

4.7. EL CABILDO Y SUS TIPOS DE SESIONES

El término cabildo está íntimamente vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno de la comuna, "cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno".

Proviene del latín *capitulus*, de *Capit*, cabeza, y se refiere al grupo de individuos que encabeza una colectividad.

Durante la Edad Media se aplicaba tanto al grupo que encabezaba una comunidad local, como a las asambleas de clérigos, este uso aún perdura dentro de la estructura eclesiástica.

El municipio español adoptó desde la Edad Media el término cabildo para calificar el órgano del gobierno local.

En el municipio romano estos órganos de gobierno se denominaron curias o concilium, de este último proviene el término consejo, que también es utilizado frecuentemente en diversos países para referir al órgano de gobierno local diciéndose; Consejo municipal o Council.

Durante la Colonia, se denominó régimen de cabildos al sistema municipal, denotando así la naturaleza de su funcionamiento y forma de gobierno a través de consejos que se reunían en sesiones denominadas de cabildo.

Se distinguían dos tipos de sesiones de cabildo, es decir, de ayuntamiento o reunión; el cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y el cabildo abierto que reunía a todos los ciudadanos para tomar decisiones.

El sistema de cabildo abierto, que es una expresión plena de la democracia de la vida comunal, fue práctica común en los municipios medievales españoles, excepcionalmente en la Nueva España, pero cobró vida en diversas ciudades del país durante la guerra de independencia.

Por su naturaleza de asamblea participativa, los cabildos abiertos fueron apropiados en sus municipios rurales; sin embargo, no resultan tan funcionales en las ciudades contemporáneas a causa de las grandes magnitudes de población.

Actualmente el principio democrático de cabildo abierto puede cumplirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, como lo es, por ejemplo, el referéndum.

Por otra parte un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como es el barrio, la manzana o la calle pueden permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas.

Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el Ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

Existen los siguientes tipos de sesiones de cabildo.

- **Ordinaria.** Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular deberá realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintidós días.
- **Extraordinaria.** Es aquella que se convoca y se realiza con un carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del Ayuntamiento.
- **Solemne.** Se realiza al instalarse el Ayuntamiento, al conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

“Permanentes”

Cuando la naturaleza de un asunto requiera atención prolongada, el cabildo se puede constituir en sesión permanente, por ejemplo: cuando se trate de estudiar, discutir

y aprobar un reglamento; claro que con la posibilidad de declarar los recesos que sean necesarios.

En todos los estados; las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias; deben de ser públicas, esto es; que se celebren permitiéndose el acceso al público y serán secretas o privadas cuando exista un motivo que a juicio del ayuntamiento las justifique como tales; para la celebración de cualquier tipo de sesión, se señala que debe haber un quórum que se integre por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, entendiéndose como mayoría la mitad más uno del total de miembros.

Las Asambleas son presididas por el Presidente municipal, o por quien lo supla legalmente. El funcionario que presida la sesión, tiene voto de calidad.⁷

“Comisiones”.

Las comisiones podrán ser temporales o permanentes y serán aquellas que determine el ayuntamiento. Dentro del seno del ayuntamiento se pueden crear grupos integrados por sus miembros para que, estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del municipio e informen y en su caso propongan alternativas de solución, así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido acordados en los cabildos.

Dentro del seno del Ayuntamiento se pueden crear grupos integrados por sus miembros para que estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del Municipio e informen y en su caso propongan alternativas de solución,

⁷Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. México, Edit. Porrúa, 2000, p. 262

así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido acordados en los cabildos.

Estas comisiones pueden ser por ejemplo de gobernación y Seguridad Pública, así podemos mencionar que algunas legislaciones señalan que deberá estar presidida por el Presidente Municipal.

- De agua potable y alcantarillado
- De hacienda, presidida por el Síndico
- De reservas ecológicas y limpieza pública
- De obras, asentamientos y servicios municipales
- De ornato, parques y jardines
- De desarrollo
- De participación ciudadana
- De educación y cultura
- De policía, seguridad, pública y protección civil.

Las comisiones se integrarán con dos o más miembros del Ayuntamiento y carecen de facultades ejecutivas.⁸

4.8. LA NECESIDAD DE CREAR UN DEPARTAMENTO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO ESTADO DE MÉXICO.

La relevancia Jurídica de la instauración del servicio público de carrera en el Ayuntamiento de Tultitlán de Mariano Escobedo Estado de México, obedece a que en la

⁸ Ibidem. p. 263

actualidad no existe legislación alguna dentro del dicho municipio que regule el citado servicio, no obstante de que ya se encuentra contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por lo consiguiente en ésta tesis proponemos la creación de un reglamento interno que regule la profesionalización del servidor público del mencionado municipio, a través del servicio público de carrera.

Por otro lado, es indispensable establecer el servicio público de carrera en el Ayuntamiento de Tultitlán de Mariano Escobedo Estado de México, con el objeto de mejorar la función pública Municipal, que los servidores públicos adscritos al mismo tengan los conocimientos suficientes de las actividades de los departamentos en que se desenvuelven dentro del Municipio, y puedan orientar y asesorar con eficiencia en el cumplimiento de sus derechos y obligaciones administrativas y fiscales a los gobernados, así mismo es importante instaurar dicho servicio a los miembros del cabildo para que tengan una mejor preparación y conocimiento de sus atribuciones y las puedan emplear a la hora de satisfacer las necesidades de la comunidad en general, lo anterior a fin de lograr un Ayuntamiento más moderno, próspero y sin vicios en el desarrollo de la función administrativa del Municipio.

4.8.1. ASPECTOS QUE IMPIDEN LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TULTITLAN.

Actualmente en el Ayuntamiento de Tultitlán de Mariano Escobedo no existe una profesionalización del servidor público, debido entre otras causas, a diversos factores y circunstancias de tipo económico, político y social

4.8.1.1. ASPECTO POLITICO

Este aspecto que impide la profesionalización de los servidores públicos en el H. Ayuntamiento de Tultitlán, se deriva de los siguientes factores: a) Debido a que el Código Electoral del Estado de México no establece en sus requisitos tener una licenciatura para ocupar un puesto de elección popular, llámese presidente municipal, sindico y regidores, se propicia que los candidatos sean elegidos por amistad con políticos de alto nivel, por negociaciones e intereses de grupos empresariales, sindicatos y ex – servidores públicos de otra administración municipal, sin importar el nivel académico de los postulados por los partidos políticos. b) El compadrazgo enraizado entre los políticos, y los líderes de los sindicatos y comunidades, que son miembros de los partidos políticos, propicia que al ganar la elección un partido, se les de una plaza a los mencionados líderes y a algunas amistades, en la administración municipal que tome las riendas del ayuntamiento. c) Existen personas físicas que no participan directamente en las elecciones, su participación se limita exclusivamente a aportaciones económicas para la campaña, por lo tanto, si se gana la elección estas personas logran un lugar dentro del municipio.

4.8.1.2. ASPECTO ECONOMICO

Toda vez que en la actualidad no existe el Departamento de Profesionalización del Servidor Público Municipal En el H. ayuntamiento de Tultitlán, por que no hay una partida presupuestal para la creación de este Departamento, sería necesario elevar la nomina Municipal, además de que en la actualidad no existe un plan de trabajo ya establecido evitando con ello una reestructuración de dicho plan de trabajo actual, por lo cual nuestro proyecto para que se lleve a cabo, es necesario implantarlo en la siguiente administración municipal.

4.8.1.3. ASPECTO SOCIAL

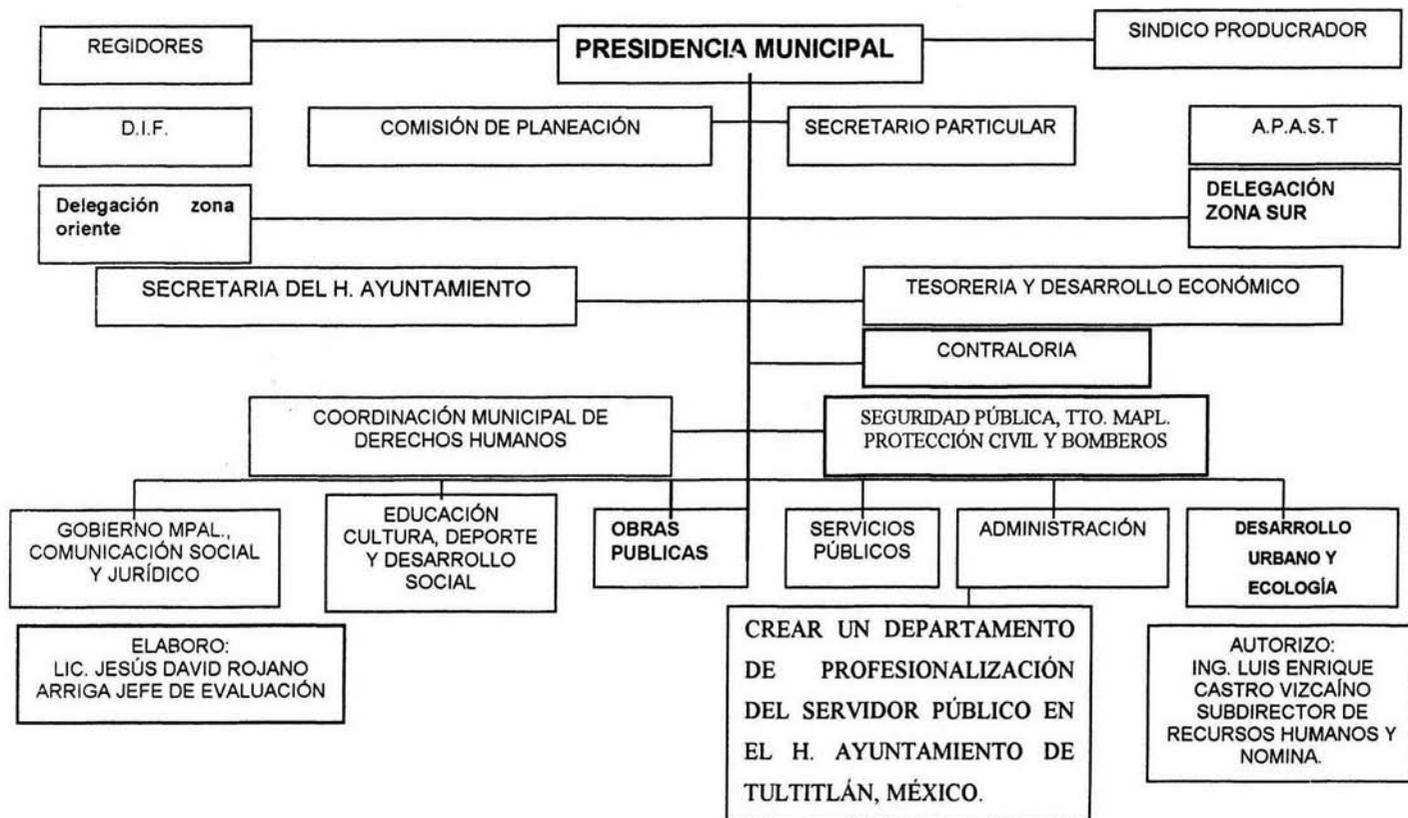
En virtud de que la sociedad civil tiene poco interés en conocer el perfil político y profesional de los servidores públicos del Ayuntamiento en comento, es común encontrar a estos servidores desempeñando puestos para los cuales no están debidamente capacitados, por lo que es necesario que la sociedad exija al cabildo que seleccione al personal que este mejor preparado para desempeñar las funciones públicas que se le encomiendan

4.8.2. LINEAMIENTOS LEGALES PARA LA INTEGRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Es importante señalar que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 31 establece las atribuciones de los Ayuntamientos, entre las que se encuentra contenida la fracción XXIX, misma que textualmente dice: " Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo de personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, **que propician la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;**" por otro lado, la fracción IX del mismo precepto legal antes invocado, estipula como atribución del municipio la de " Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;" de lo anterior, se desprende que la citada ley ya permite la creación de un departamento dentro de los municipios encargado del desarrollo del servicio civil de carrera de los servidores públicos municipales, a fin de que éstos ayuden a un mejor funcionamiento de la administración pública municipal, lo cual hasta la fecha no se lleva a cabo en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

Por lo anterior, se propone en esta tesis que el Departamento de profesionalización del servidor público del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México, se integre dentro de la Dirección de Administración de dicho Municipio para quedar plasmado de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE TULTITLÁN



4.8.3. PROGRAMAS Y MÉTODOS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS EN EL AYUNTAMIENTO.

La adopción de un servidor público de carrera en la Administración Municipal, traería una cantidad enorme de resultados positivos, ya que el hablar de profesionalización nos traslada a pensar en un servicio público más eficiente, lo que se traduciría en una gestión Administrativa, un tanto más expedita y simplificada debido a un mejor conocimiento de las funciones inherentes al cargo que desempeñan dichos servidores, y por lo tanto a una mayor productividad, por lo que para lograr lo anterior, es necesario contar con una metodología que regule el proceso de ingreso de los servidores públicos de carrera la cual será a través de convocatoria pública. Con lo cual los aspirantes se sujetarán a los principios de igualdad de oportunidades y meritos de los aspirantes, así como experiencias Administrativas. Los pasos de éste proceso de ingresos son:

- I. Reclutamiento: (Es captar a todos los aspirantes de las plazas vacantes existentes y determinará cuáles perfiles pasarán la fase de selección).

- II. Selección: (Es la fase que permite determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al servicio público de carrera en esta fase se acreditará mediante las siguientes vías:
 - a) Los exámenes de ingreso.
 - b) Un curso básico práctico y formativo.
 - c) Aprobar los cursos especiales y exámenes específicos que dispongan.

En cuanto se refiere a los programas encaminados a este objetivo para profesionalizar al Servidor Público Municipal son de actualización, especialización y desarrollo del servidor público. Con el fin de que el individuo profesionalizado tenga un mejor conocimiento de sus atribuciones, deberes y objetivos fundamentales y esenciales de su función pública, para que cuando éste servidor público de carrera se adhiera a una determinada área, donde tanto superiores, como alternos y subalternos tengan un conocimiento pleno de ésta área, para un mejor desempeño conjunto y cooperativo de la función pública y evitar así problemas de burocracia.

Todo esto aunado, a garantizar la permanencia, ascenso y retiro digno del servidor público municipal dará un mejor desempeño de la función pública de calidad, eficiencia, personalidad, (actualización, especialización).

Estos servidores públicos de carrera se regirán por los principios de legalidad, lealtad, equidad, imparcialidad, ética, eficiencia y profesionalización.

4.8.4. CURSOS DE CAPACITACION DEL SERVIDOR PUBLICO

Es importante señalar que la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y municipios en su artículo 86 fracción V establece como un derecho de los servidores Públicos "Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder ascender a puestos de mayor categoría;" Así mismo, la fracción IX del artículo 88 de dicha Ley, también establece que es una obligación de los servidores públicos "Participar en las actividades de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia;" por lo que de

acuerdo con lo anteriormente expuesto se puede concluir que la capacitación además de ser un derecho debidamente fundamentado que se debe de proporcionar a los servidores públicos, también es una obligación de éstos trabajadores tomar la capacitación que se les imparta

Por otra parte, para tener un mejor conocimiento de lo que es la capacitación, definiremos a ésta desde el **punto de vista Municipal** como la actividad educativa planeada y basada en necesidades reales del Ayuntamiento y orientada hacia un cambio de los conocimientos, habilidades y actitudes del servidor público. Así mismo, una vez que se hayan descubierto previamente las necesidades reales del ayuntamiento, la capacitación se deberá enfocar a satisfacer las necesidades presentes y futuras respecto de la preparación y habilidad de los servidores públicos Municipales, por otro lado, es importante señalar que el objetivo general de la capacitación en los Municipios es contar con servidores públicos debidamente adiestrados, actualizados y especializados para que desempeñen bien las funciones encomendadas por la Administración Pública Municipal.

Así también, es menester señalar que la capacitación y la educación formal de los servidores públicos municipales constituirán factores de evaluación aplicables en el momento de optar por ascensos salariales y promociones a puestos de mayor jerarquía, responsabilidad y remuneración; por lo anterior, los servidores públicos de carrera podrían tomar cursos de capacitación especiales y de educación formal siempre y cuando se apeguen a los requerimientos del perfil del puesto que desempeñen y cuenten para ello con la autorización del Departamento del servicio civil de carrera

Por otro lado, una vez que se haya concluido el curso de capacitación, el interesado se reincorporara al puesto que venía desempeñando, y el Departamento del servicio civil de carrera evaluará a los servidores públicos que participaron, en los cursos de capacitación de acuerdo con las constancias de los logros obtenidos en el curso, tomándose las calificaciones más altas para futuros ascensos de personal.

Finalmente, podemos establecer que los cursos de capacitación se pueden clasificar de la siguiente manera: actualización, especialización éticos y técnicos.

4.8.5. INCENTIVOS PARA EL SERVIDOR PUBLICO

Es importante valorar antigüedad y méritos que los servidores públicos obtengan en el desempeño de su función, a través del Departamento de Profesionalización del Servidor Publico Municipal, con el objeto de establecer si los servidores públicos evaluados cumplieron con las metas propuestas por sus superiores, y si se hicieron merecedores a la obtención de estímulos, los cuales pueden ser de dos tipos, financieros y no financieros; los primeros se pueden dar mediante incrementos salariales o bonos por productividad, y los segundos pueden llegar a ser un incremento en el número de días de vacaciones, un reconocimiento público, un obsequio e incluso con cursos adicionales de capacitación para tener un ascenso más.

4.8.6. ASCENSO O ROTACION DE PUESTOS

Es importante señalar que el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, denominado "Del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos en General", ya en su artículo 99, nos dice

que "Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio." Asimismo, el artículo 100 de dicha Ley , nos dice que los sistemas de profesionalización que establezcan las instituciones Públicas deberán conformarse a partir de las siguientes bases:

I. Definición de un catalogo de puestos por institución pública o dependencia que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos y el nivel salarial y escalafonario que les corresponde;

II. Implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de los movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo;

III. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y larga plazos y su vinculación con el régimen escalafonario; y

IV. Establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; asimismo, deberán contemplar los medios para el logro de ascensos y cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público."

Por lo anterior, y toda vez que ya se contempla en una ley del Estado de México la implantación de un catalogo de puestos así como de un régimen escalafonario, es

necesario que éstos se implanten a la mayor brevedad posible en el ayuntamiento de Tultitlán México, para un mejor funcionamiento del mismo. Así también y de acuerdo con lo anterior, es de suma importancia que al servidor Público que ingrese a una institución municipal, independientemente de la categoría, se le de a conocer el organigrama de la institución para que se encuentre consciente del puesto más alto al que podrá llegar, indicándole como son manejados los tabuladores salariales y prestaciones fungibles, así como las obligaciones y responsabilidades a las que se hace acreedor, modos por los que podrá ascender en vía vertical y número de cursos que deberá acreditar para lograrlo.

Por otro lado, y con el fin de que exista un mejor aprendizaje y retroalimentación entre los servidores públicos, además de no convertir en aburrido o rutinario su trabajo, es necesario que también se establezcan rotaciones potestativas de entre el personal con funciones similares más no iguales, pero una categoría idéntica, sin embargo tendrán la misma responsabilidad administrativa, así como una exigencia similar de resultados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el primer Capítulo del presente trabajo, podemos ver que desde la época Romana el municipio fue la base de la división política y administrativa para organizar y administrar el territorio del imperio, mismo que contaba con autoridad estable y regidos por sus propias leyes. Así también se establece, que en México, se instauró por primera vez en el año de 1519 esta figura, cuando Hernán Cortés creó el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, y que sin embargo, es hasta el año de 1999, cuando en este país se le da al municipio funciones de gobierno con personalidad jurídica propia, para fortalecer sus funciones políticas, administrativas y técnicas, así como ampliar los servicios públicos que presta, no obstante lo anterior, hasta la fecha no se cuenta en los municipios de México con un servicio civil de carrera.

SEGUNDA.- A lo largo de la historia de México independiente, el gobierno mexicano han incurrido en diversos errores de gestión, muchos de éstos errores han sido a cargo de los ayuntamientos del país, siendo importante destacar que la toma de decisiones en los municipios no son unipersonales, sino que sus decisiones son el resultado del trabajo del cabildo del ayuntamiento pertenecientes a la administración pública municipal, mismo que esta formado por el presidente municipal, el sindicato y los regidores, que son los encargados de llevar a cuentas la labor ejecutiva. No obstante, dichos servidores públicos, en ocasiones no están lo suficientemente capacitados para desempeñar la función pública de manera eficiente debido a distintas circunstancias como son lo compadrazgos, amistad, filiación partidista o familiar, por citar algunas causas. Siendo evidente que dichas circunstancias han perjudicado la imagen gubernamental y ha traído consecuencias negativas al municipio.

TERCERA.- En varios países del mundo se han implementado sistemas de profesionalización en el sector público que han colaborado en el desempeño de sus administraciones públicas. En el presente trabajo fueron enunciados los sistemas de profesionalización de países tales como Francia, Estados Unidos y Chile, mismos que tienen de algún modo un parecido con nuestro sistema de Gobierno. Dichos sistemas de profesionalización tienen sus diferencias dado el desarrollo que han tenido y las necesidades sociales que los aquejan a cada uno de ellos, y son un ejemplo para la virtual construcción de un sistema propio, que potencialmente se construya con nuestra propia idiosincrasia, dado que evidentemente los mexicanos nos desenvolvemos tanto jurídica y socialmente de manera muy distintas a los individuos de los países anteriormente citados.

CUARTA- Actualmente la Administración Pública municipal es una organización compleja en la cual existe una lentitud excesiva en la función administrativa, cuyas consecuencias económicas y sociales afectan a la sociedad en su conjunto., su burocratización es uno de los principales problemas que afrontan las sociedades modernas, ya que se bloquean las actividades de la administración pública por el excesivo desarrollo de reglas, de controles y trámites innecesarios, por otro lado, influye también la falta de preparación de los servidores públicos que desempeñan la función pública, ya que la mayoría de ellos, que ostenta puestos de Jefatura de Departamento para arriba, son gente recomendada o impuesta por los altos funcionarios que ocupan el poder político de un municipio ó de una entidad federativa y que no cuentan con los conocimientos necesarios para desempeñar eficientemente la función pública municipal, por lo que, como parte de una verdadera simplificación administrativa, es necesaria la profesionalización de los servidores públicos municipales a través del servicio civil de

carrera, ya que con ella la función pública se llevaría a cabo con mayor rapidez y que servidores públicos, estarían más capacitados y profesionalizados para ocupar un determinado puesto en la administración pública municipal.

QUINTA.- A pesar de que el Ayuntamiento de Tultitlan de Mariano Escobedo que en tres décadas paso de ser un municipio agrícola a un municipio industrial, que cuenta con más de cuatrocientas empresas, lo que genera miles de fuentes de empleo, con una fuerte recaudación fiscal considerable, en la actualidad no cuenta con un servicio profesional de carrera, el cual que hasta la fecha solo se ha implantado en el en las Distrito Federal, y en el gobierno federal, a partir del 11 de abril del dos mil tres, este servicio se institucionalizó en las dependencias del Gobierno Federal, fecha en que entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

SEXTA.- No nada más en el municipio de Tultitlan de Mariano Escobedo se hace necesario la implantación de un servicio civil de carrera, como lo proponemos en esta tesis, sino que en toda la nación, a nivel estatal y municipal, es imperante que se implante el sistema de profesionalización de sus servidores públicos, la cual debería institucionalizarse a nivel municipal, en virtud de los beneficios que esto puede traer consigo, tal y como se señalo en el cuerpo del presente trabajo, no existiendo impedimento legal alguno que frene esta posibilidad, salvo la negativa de aprobación de la ley que postule dicha propuesta.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1999.
2. Administración Urbana Municipal, Guía Práctica para la Administración de las Ciudades, México, Ediciones Administración Urbana, 1998.
3. Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa 2000.
4. Centro de Estudio de Administración Estatal y Municipal, Marco Jurídico y Reglamentación Municipal., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
5. Córdoba Barrada, Luis, Tultitlán, Monografías Municipal, México, Instituto Mexiquense de Cultura, 1999.
6. De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1998
7. Delgadillo Gutiérrez L. Humberto, Elementos del Derecho Administrativo, Ed. Limusa, México 1999.
8. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1999.
9. Geraldo Venegas R. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1999.
10. Haro Belchez, Guillermo, Servicio Público de Carrera, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
11. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1998.
12. Lucero Espinosa Manuel y L. Humberto Delgadillo G. Compendio del Derecho Administrativo, Edt. Porrúa, Méxco 1999.

13. Ochoa Campos Moisés, El Municipio su Evolución Institucional, México, Colección de Cultura Municipal, 1999.
14. Osborne David, Plastrik Peter, La Reducción de la Burocracia, México, Ed. Paidós, 1998
15. Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, México, Editorial Porrúa, 1998.
16. Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, México, Ed. Porrúa, 1998.
17. Roldán Quintana, Carlos F. Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 2001.
18. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1998.
19. Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicana, México, Ed. Porrúa 2000.

LEGISLACIÓN

1. Código Financiero Del Estado de México y Municipios
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México
4. Estatuto de Gobierno del D.F. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994, reformado y publicado en ese instrumento el 4 de diciembre de 1997).
5. Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de México y sus Municipios.
6. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963)
8. Ley Federal del Trabajo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 1970)
9. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

10. Ley orgánica de la Administración pública Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976).
11. Ley Orgánica Municipal del Estado de México