



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN

REGULACION CONSTITUCIONAL DE LAS
REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE
LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
SAMANTHA ORLENE REYNA ROSADO

ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO



MEXICO, D. F.

MARZO 2005

m. 329390



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 ESTÁ
DE LA BIBLIOTECA

2004



Gracias a Dios quien me creó y me dio el privilegio de ser su hija y me ha guiado por su buen camino en el cual tengo fe y esperanza.

"Mas a todos los que le recibieron, a los que creen en su nombre, les dio potestad de ser hechos hijos de Dios" (Juan 1:12).

Gracias a mis preciosos padres quienes me han educado y apoyado con amor, respeto y responsabilidad y me han impulsado siempre a seguir adelante.

Gracias a mi hermano Jorge por sus enseñanzas que contribuyeron a hacer esta tesis.

Gracias a mi tía Marta Gloria por su cariño, preocupación e impulso que me ha dado en todo tiempo.

Gracias a esa persona especial en mi vida que me animó a terminar la tesis y darme ánimo para hacer el examen profesional.

Gracias a mi asesor el Lic. José Luis R. Velasco Lozano por su tiempo y paciencia.

Gracias a los profesores del Seminario Taller Extracurricular de Derecho Constitucional.

REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO I EL MUNICIPIO

1.1	Concepto de Municipio.....	4
1.2	Antecedentes del Municipio.....	6
1.3	Libertad del Municipio.....	13
1.4	Autarquía.....	16
1.5	Autonomía.....	16
	1.5.1 Autonomía Hacendaria.....	20
	1.5.2 Autonomía Administrativa.....	21
	1.5.3 Autonomía Política.....	22
1.6	Diferencias entre Autonomía y Autarquía.....	23

CAPITULO II EL AYUNTAMIENTO

2.1	El Ayuntamiento.....	24
	2.1.1 Concepto de Ayuntamiento.....	24
	2.1.2 Integración del Ayuntamiento.....	24
	2.1.3 Duración del Ayuntamiento.....	25
	2.1.4 Residencia del Ayuntamiento.....	25
	2.1.5 Funcionamiento del ayuntamiento.....	26
	2.1.5.1 El Cabildo.....	26
	2.1.6 Atribuciones del Ayuntamiento.....	27
2.2	Servidor Publico.....	30
	2.2.1 Concepto de Servidor Publico.....	30
2.3	Servidor Publico Municipal.....	32
2.4	Servidores Públicos del Ayuntamiento.....	33
	2.4.1 Presidente Municipal.....	37
	2.4.2 Síndicos.....	39
	2.4.3 Regidores.....	40
2.5	Remuneraciones.....	41
	2.5.1 Remuneración justa y equitativa.....	44

CAPITULO III EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL, LA PROBLEMÁTICA DE LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

3.1 El Presupuesto de Egresos Municipal	52
3.1.1 Marco jurídico Presupuestario Municipal.....	52
3.1.2 El Presupuesto de Egresos	53
3.1.3 Clasificación del Presupuesto de Egresos	54
3.1.3.1 Presupuesto por Objeto del Gasto	54
3.1.3.2 Presupuesto Institucional Administrativo.....	58
3.1.3.3 Presupuesto por Programas	59
3.1.4 Formulación del Presupuesto de Egresos	61
3.1.5 Aprobación del Presupuesto de Egresos.....	62
3.1.6 Ejercicio del Presupuesto de Egresos	62
3.1.7 Control del Presupuesto de Egresos	63
3.2 La Problemática de las Remuneraciones de los Servidores Públicos de los Ayuntamientos en el Estado de México.	63
3.2.1 La Autonomía Municipal	64
3.2.2 La Autorregulación	64
3.2.3 La Desigualdad de Remuneraciones	66
3.2.4 La Heterogeneidad de Criterios	67
3.2.5 La Discrecionalidad.....	67
3.2.6 La Diversidad de Rubros y Conceptos	67

CAPITULO IV PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTICULO 147 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Exposición de Motivos	69
4.2 Artículo 148 y la Reforma a la Constitución.....	85
4.3 Artículo 147 Actual	86
4.4 Artículo 147 y la Propuesta de Reforma	86
4.5 Explicación de la Propuesta de Reforma	86

CONCLUSIONES	89
---------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	92
---------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Ejercer el derecho al voto es quizá la expresión más conocida y elemental de participación ciudadana de todo sistema democrático. Mediante el sufragio los mexicanos elegimos a nuestros representantes en el Poder Legislativo, es decir a los diputados y senadores, y a los miembros de primer nivel del Poder Ejecutivo, o sea Presidente de la República, gobernadores de los estados y autoridades municipales. También nos pronunciamos por un programa político y reiteramos nuestro compromiso con la democracia.

Los gobernantes no sólo tienen la obligación de ajustar su desempeño a lo dispuesto por las leyes, que es la nota esencial de todo Estado de Derecho, sino también el deber de transparentar sus actos y rendir efectivas cuentas ante el gobernado.

La información relativa a los actos de gobierno es un componente clave. Dicho estado de derecho y, como tal, no puede quedar sujeta a la voluntad de quienes ejercen la función pública. La obligación de rendir cuentas e informar de los actos de gobierno corresponde a aquellos que han asumido la elevada responsabilidad de conducir las cuestiones públicas y, por ello, no puede quedar en sus propias manos la discrecionalidad de decidir si proporcionar o no esa información.

El gobernado, por su parte, como su mandante, debe gozar del fundamental derecho de exigir información sobre la gestión gubernamental en sus diversos ámbitos. Ello es así porque la información pública está en el haber de los gobernados y la autoridad la detenta, como depositaria, únicamente para el cumplimiento de sus fines.

En una democracia como la que se ha consolidado y se vive en nuestro país, el gobierno y los representantes populares son los responsables de tomar decisiones respecto de políticas públicas. Son mandatarios de los ciudadanos que depositaron en ellos su confianza y delegaron una enorme cantidad de poder para decidir sobre la propiedad y la libertad, entre otros aspectos, de aquellos que habitamos este país.

Ello motiva que esta delegación de poder para que no pierda su carácter

democrático, debe ir acompañada necesariamente del ejercicio de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política que constituyen la contraparte necesaria e insoslayable en un gobierno representativo.

El tema de las remuneraciones de los servidores públicos de elección popular y en algunos casos por designación, ha causado revuelo tanto a nivel federal, estatal y municipal, este último ámbito objeto del presente trabajo de investigación.

Las remuneraciones de los servidores públicos de los Ayuntamientos en el estado de México han presentado una problemática que hace necesaria su regulación constitucional para evitar así que exista la falta de transparencia y veracidad y sobre todo que estén debidamente reguladas dichas remuneraciones.

La percepción que guardan los servidores públicos de los ayuntamientos en el Estado de México es de un saqueo descarado de las arcas municipales al asignarse sueldos que van de los 100 a los 400 mil pesos mensuales, que de manera discrecional o encubierta reciben a través de bonos, compensaciones, gastos de representación, viáticos y otras modalidades.

Agustín Hernández Pastrana, ex alcalde de Ecatepec, recibió en noviembre de 2000 una percepción de 420 mil 447 pesos con 56 centavos; Fernando Covarrubias Zavala, municipio de Cuautitlán Izcalli, obtuvo en septiembre del mismo año un salario de 179 mil 765 pesos; el presidente municipal de Atizapán de Zaragoza, Juan Antonio Domínguez Zambrano, ganó 145 mil pesos con 10 centavos; un poco más abajo estaban los presidentes de Tecámac y Ocoyoacac, Gilberto Sámano Uribe y Guillermo Espinosa Cruz, con salarios de 141 mil 695 y 130 mil pesos, respectivamente.

No se quedaron atrás Eduardo Contreras Fernández y Juan Carlos Núñez Armas, presidentes municipales de Naucalpan y Toluca, con una remuneración de 117 mil 976 pesos con 81 centavos y de 106 mil 501 pesos con 60 centavos, respectivamente. En el rango de los 90 mil pesos mensuales están los alcaldes de Tlalnepantla, Villa Nicolás Romero, Metepec y Lerma.

Si es de por sí escandaloso que los magros recursos con que cuentan los ayuntamientos mexiquenses enumerados se destinen al pago de un funcionario municipal, peor aún es la respuesta que dan los aludidos. Ante la prensa escrita y en noticieros electrónicos, los municipales se defienden y justifican la apropiación de estos recursos públicos.

Partiendo de estas consideraciones, se presenta este Trabajo de investigación, el cual se estructura en cuatro capítulos:

El primero, que contiene los conceptos fundamentales sobre el municipio y sus características.

El segundo capítulo detalla al Ayuntamiento y explica cuales son sus servidores públicos y sus facultades.

El tercer capítulo detalla la problemática que se esta dando respecto del marco legal actual que regula las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos en el Estado de México.

En este mismo capítulo se habla del presupuesto de egresos municipal, en el cual se debe detallar las remuneraciones totales de los servidores públicos objeto de este estudio.

Finalmente, proponemos un último capítulo, en donde se propone la regulación constitucional de las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos en el Estado de México, a través, de una reforma al artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Cabe agregar que esta propuesta constituye un empeño de aseo, limpieza y probidad en la acción de todo servidor público. La extensa mancha de la corrupción puede verse disminuida cuando desaparezca la vieja tradición de ocultamiento y la excesiva discrecionalidad. Nada debe hacerse a espaldas del gobernado y si tal cosa se logra, habrá un gran avance.

CAPITULO I EL MUNICIPIO

1.1 Concepto de municipio.

El vocablo municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta por dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

De aquí se deriva el concepto *municipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales.

El diccionario de la Real Academia Española lo conceptúa como: "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".¹

La Enciclopedia Espasa Calpe señala que el municipio es: "una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, estado, unión de estados)".²

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se le define define como: "una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional".³

¹ Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, p. 2.

² *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe*, S.A. Tomo XXXVII. P. 50.

³ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XIX. p. 55.

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el municipio es:

"la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización de los estados miembros de la federación, integran la organización política tripartita del estado mexicano, municipios, estados, federación".⁴

"el municipio –para el Dr. Miguel Acosta Romero- en si constituye una persona jurídica del derecho publico, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada estado adopte sobre ese particular".⁵

El doctor Ignacio Burgoa, destacado constitucionalista, señala en su "derecho constitucional", que: "...el municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado..."⁶

Se considera también al municipio como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en un determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo en la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

Otra definición apunta "el municipio libre mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, está integrado por los tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno".⁷

Como se puede observar existen muy variados puntos de vista para enfocar la definición del municipio. Algunos autores destacan características formales, otros cuestiones políticas, económicas, sociológicas, sin embargo, se percibe, en el fondo, la

⁴ Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, p. 3.

⁵ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*, p. 347

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 875

⁷ *El Municipio Mexicano*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985, p. 211.

preocupación central de todos ellos por apreciar a esta institución como básica y fundamental en la configuración de la vida de las sociedades.

En conclusión, el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que con frecuencia, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado.

Todo municipio cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes.

En este sentido, Luigi Ferran⁸ limita los elementos fundamentales a tres: el territorio, la población y el patrimonio. Adriano Carmona Romay⁹ nos habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo.

Carlos F. Quintana Roldan¹⁰ propone como elementos fundamentales del municipio los siguientes: a) el territorio o termino municipal; b) la población; c) el gobierno; d) la relación de vecindad y e) la autonomía.

1.2 Antecedentes del municipio.

Hernán Cortés funda el 22 de abril de 1519, el primer municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz. Posteriormente, el 15 de agosto de 1520, Cortés funda otro municipio en la población de Tepeaca, ahora Estado de Puebla, denominado Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores.

Cortés, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios. Las Ordenanzas de 1524, y sobre todo de 1525, las que se conocen también como "Plan Municipal". En aquellas ordenanzas se regulaban las

⁸ Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, p. 15.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, pp. , 15 y 16.

siguientes cuestiones: el servicio militar; la implantación de la encomienda; planes agrícolas; reglas sobre el arraigo de pobladores; cristianización de los indios; implantación de penas; nombramiento de autoridades; formación de cabildos; recaudación de diversos tributos y contribuciones.

En 1573, las Ordenanzas de Población, de Felipe II, estructuraron de mejor manera muy variadas materias de la vida de la Nueva España, siguiendo y reiterando muchos de los aspectos que Cortés había reglamentado con anterioridad.

Encontramos en el cabildo colonial: alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran variadísimas. En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la real audiencia.

En cuanto a la administración de los asuntos de las localidades los ayuntamientos coloniales conocían de cuestiones de: planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas, ceremonias, emergencias y previsión social, etc. muchas de estas originales atribuciones se vieron poco a poco reducidas en la medida que surgieron otros órganos superiores del estado colonial.

Las reglamentaciones coloniales fijaban para muchos cargos y oficios concejiles caución para su desempeño. De igual forma el juicio de residencia operaba como un proceso de responsabilidad para funcionarios, incluidos los municipales; por virtud de este procedimiento se llegaron a aplicar drásticas sanciones a munícipes y empleados que no cumplieran fielmente con sus cargos.

Los ayuntamientos contaban en su haber hacendario con dos tipos de bienes: los de común y los de propios, la explotación de esos bienes dejaban importantes recursos a los municipios para su sostenimiento. Otros ingresos de la hacienda, provenían de los

llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los municipios.

Los arbitrios consistían en:

1. sisas.
2. derramas.
3. contribuciones.
4. concesiones.

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio. Podrían hacerse excepciones en el pago de este impuesto, como en efecto se exceptuaba del pago de la sisa, el vino que el rey daba de limosna a los religiosos de san francisco.

Las derramas o repartimientos, como los arbitrios, solo podían decretarse con especial autorización del rey. Pero quedaba exceptuada de esa prohibición la derrama o repartimiento que se hacían entre las diversas poblaciones, del costo que originara el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos se baso en los llamados: Positos y la Alhóndigas.

Los Positos consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas, con estos fondos se comerciaba con semillas de maíz, trigo, cebada, etc., en las épocas de abundancia y las ganancias se agregaban al posito, que se hacia afectivo en caso de necesidad publico.

Las Alhóndigas, operaban como almacenes de deposito de granos y semillas. En las alhóndigas se regulaba el precio de aquellos productos. El fiel ejecutor o almotacén llevaban cuenta minuciosa de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban precios o incumplían contratos o convenios.

La Constitución de Cádiz (1812)

Promulgada el 30 de septiembre de 1812 en México y mejor conocida como Constitución de Cádiz, por el puerto en que sesionaron las cortes.

Si bien fue de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos municipales. Bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos".

El maestro Ochoa Campos, afirma: "tres meses solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1. La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, "abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de estos y la categoría del poblado".
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana".¹¹

La Constitución de Apatzingán

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anahuac convocado por José María Morelos y Pavón promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocida como Constitución de Apatzingán.

¹¹ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. P. 226.

Este ordenamiento no contempló expresamente al municipio, este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país.

En forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento Constitucional toca aspectos municipales al señalar que:

"Artículo 208. - en los pueblos, villas y ciudades continuaran respectivamente los gobernantes y republicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."

La Constitución Federal de 1824

Primera Constitución Federal del país promulgada por el Congreso General el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa a municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I que:

"Artículo 161. - cada uno de los estados tiene obligación:

I. de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva".

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales, el modelo que siguieron los estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz.

Bases Constitucionales de 1835

Se establecía así la división territorial de la república: departamentos y juntas departamentales, éstas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al municipio.

Las Leyes Constitucionales de 1836 o Constitución de la Republica Mexicana de 1836

Durante los primeros años de la independencia del país, al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto al estado federal y la Constitución de 1824, creando, a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquél año, se destino a regular la "División del Territorio de la Republica y el Gobierno Interior de los Pueblos".

Los Estados se transformaron en departamentos, los que se subdividieron en distritos y estos en partidos y municipalidades.

A decir de Ochoa Campos, fue esa Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencia amplia en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.¹²

Las Leyes o Bases Orgánicas de 1843

Estas bases centralistas reglamentaron en forma más deficiente al municipio y no de manera extensa como las de 1836.

La Constitución de 1857

Don Juan Álvarez expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla.

Varios de sus preceptos aluden a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando estas facultades a los asuntos internos de los Estados.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados y

¹² *Ibidem.* p. 236

por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

Emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo en el Castillo de Chapultepec el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia, además de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el imperio.

Este establecía que cada población tendría una administración municipal de acuerdo al número de sus habitantes, la administración municipal estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales, etc.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Aunque no se eleva a rango constitucional el régimen municipal, el Constituyente hizo referencia al mismo. Castillo Velasco presentó el proyecto de adiciones sobre municipalidades.

Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior.

Posteriormente durante el Porfiriato, las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Porfirio Díaz para imponerse a los Municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador, los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.

El municipio mexicano a fines del siglo xix y principios del xx, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra voluntad que la

del dictador, cumpliéndose por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Dicho estado de cosas daría como resultado uno de los postulados revolucionarios mas profundamente sentido por el pueblo mexicano: el municipio libre.

Por primera vez se encontró 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.

La Constitución de 1917

El Constituyente de Querétaro, lleva a la Constitución, el principio de la libertad municipal. En una de las partes del dictamen se aludía al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del País.

1.3 Libertad del municipio.

Libertar, vocablo, que proviene del latín *libertas*, significa la "facultad que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos. Estado o condición del que no es esclavo".¹³

En el sentido de la filosofía del espíritu se da el nombre de libertad, al estado existencial del hombre en el cual este es dueño de sus actos y puede autodeterminarse conscientemente sin sujeción a ninguna fuerza o coacción psicofísica interior o exterior.

Las Institutas de Justiniano definen a la libertad como: "la facultad natural de hacer cada uno lo que quiere, excepto que se lo impida la fuerza o el derecho".¹⁴

¹³ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*. Espasa Editores, Barcelona, 1924, t. XXX, P. 456.

¹⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Ed. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, 1964, t. XVIII, pp. 424-425.

El Congreso Constituyente de 1916-17 estableció un precedente muy importante al definir en el texto de la Constitución General de la República las bases de la organización de los municipios en México con el fin de garantizar el municipio libre. Con esta decisión se evitó que las legislaturas locales definieran el piso constitucional para legislar y desplegar el futuro de la institución municipal, como sucedía en el tiempo que estuvo vigente la Constitución de 1857.

En el Congreso Constituyente de 1856-57, el diputado Castillo Velasco presentó un voto particular para que la libertad municipal quedara plasmada en el texto de la Constitución federal. Su propuesta concreta de adición a la Constitución era la siguiente:

"Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado".¹⁵

Pero más interesante que la propuesta misma, es la reflexión de Castillo Velasco para justificar que en la Constitución federal se rectificara el vacío que presentaba el proyecto de nueva Constitución sobre la regulación del poder municipal. Al respecto el diputado señaló:

"El proyecto de constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación, que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades. ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al bienestar y al desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad? Si para atender los intereses del estado basta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad debe bastar

¹⁵ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, p. 365.

también la concurrencia de los que componen esa municipalidad; porque el pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden la inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción.

Por esas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio".¹⁶

Finalmente la propuesta del diputado Castillo Velasco no prosperó, y es hasta el constituyente de 1916-17 que el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza contempló un artículo, el 115, en el que se pretendía asegurar la libertad municipal.

En 1917 los diputados consideraron sentar las bases de la libertad municipal, en términos políticos, al establecer en la Constitución que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Con esta disposición la Constitución federal establecía principios generales a los que las legislaturas locales deberían apegarse para desplegar los sistemas electorales municipales de sus respectivos estados. Quedaba atrás la elección indirecta de los ayuntamientos y se obligaba a las Constituciones estatales a que incorporaran la elección directa de las autoridades municipales en todos los municipios del país. Con esta medida el diseño institucional de los municipios dejaba de ser una competencia estrictamente local.

Dada la estructura del estado mexicano, el municipio es libre en cuanto su régimen interior. En su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional.

¹⁶ *Ibidem*, p. 362.

1.4 Autarquía.

Autarquía: "deriva del griego *autarkia* que es la condición del ser que no tiene necesidad de otro para su subsistencia o desarrollo"¹⁷.

Mientras algunos autores se refieren al concepto de autarquía como equivalente a una total independencia o autosuficiencia del estado –atendiendo a su sentido original y a su acepción etimológica –otros tantos hacen alusión al mismo, como denotativo de vínculo, dependencia o relación jerárquica de subordinación.

Alcides Greca, sostiene que "... la autarquía es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema mas avanzado de descentralización interna; autonomía en cambio, es un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes a sí mismo".¹⁸

En el Derecho Municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia solo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación del orden político y legislativo a un poder superior.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, define a la autarquía como una forma de descentralización administrativa, que brinda a los entes que la disfrutan (entes creados por la ley) la facultad del propio gobierno en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, además de una finalidad pública en sus funciones.

Desde el punto de vista material, el municipio puede considerarse como un ente autárquico territorial.

1.5 Autonomía del Municipio.

Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del estado puede

¹⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, p. 127.

¹⁸ *Ibidem*, p. 129.

ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

En su tratado de derecho administrativo, Miguel S. Marienhoff asevera que: "la autonomía, implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder propio de la legislación".¹⁹

Por su parte Dana Montaña dice que la autonomía: " es una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con mas precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder".²⁰

En el derecho civil se emplea la expresión autonomía privada, entendiéndose por tal, la capacidad de obrar jurídicamente reconocida. Desde el punto de vista del derecho público, autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo. Estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de "estatutos" o "reglamentos". La promulgación de estos, que materialmente son normas jurídicas, es un acto creador de derecho público.

En el derecho administrativo se establecen tres categorías de autonomía: 1) pura; 2) funcional y 3) técnica. Generalmente al municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada "autonomía pura es la base de la teoría clásica del municipalismo y la "autonomía funcional", el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio.

En el terreno político, la autonomía municipal es asegurada por el principio de gobierno local, elegido por el sistema representativo. En el aspecto administrativo, podemos caracterizar a la autonomía municipal en lo que concierne a su peculiar interés y, especialmente en los servicios públicos locales. En el sector financiero, en

¹⁹ Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, p. 173

²⁰ *Ibidem*, pp. 173-174.

cuanto a cobro y aplicación de su renta, desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del municipio es autonomía.

Efectivamente, de jure el municipio es un ente autónomo que de acuerdo al orden constitucional mexicano reúne las siguientes características:

- A) Personalidad jurídica propia
- B) Patrimonio propio
- C) No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del estado y el ayuntamiento.
- D) Administra libremente su hacienda.
- E) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- F) El ayuntamiento es electo popularmente.

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro municipio cuenta con el atributo jurídico de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Las personas públicas estatales, entre las que se encuentra el municipio, tienen ciertos atributos entre los que resalta la personalidad jurídica propia; es decir, que las personas estatales pueden actuar por sí mismas, en nombre propio, pueden concurrir a juicio, celebrar contratos, etc. en suma, dicha personalidad "comprende la capacidad de administrarse a sí mismo en las competencias específicamente asignadas".

En conclusión, el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio está claramente establecido en el artículo 115 de la ley suprema, repitiéndose en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

Este atributo hace que el municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y lo diferencia de otras entidades y, finalmente, tiene un domicilio para un órgano de gobierno que es el ayuntamiento y que se denomina comúnmente cabecera municipal.

En general, podemos afirmar que el órgano representativo del municipio es el ayuntamiento quien por disposición de las propias leyes orgánicas municipales ejerce esta facultad por conducto del presidente municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, como contratos diversos, convenios, etc.

Tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales formales, quien representa al municipio, en la casi totalidad de las legislaciones estatales, es el síndico municipal pues precisamente uno de sus atributos es el de velar y custodiar los intereses del municipio.

Las bases estructurales del municipio en nuestro país, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Ley Suprema de la Unión. Dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de "autonomía", sin embargo, habla del "municipio libre", que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

- A) Autonomía Política: esto es, la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- B) Autonomía Administrativa: la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.
- C) Autonomía Financiera; que es la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

Se afirma que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, allí su importancia y trascendencia.

1.5.1 Autonomía Hacendária

Se afirma con razón que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa.

Los municipios de acuerdo con la Constitución, tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores.

Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por las prestaciones de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la federación, los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, cualquiera que sea el título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La fracción cuarta del artículo en mención, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, la harán las legislaturas de los estados. Se establece, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Actualmente los municipios reciben ingresos por los siguientes conceptos a) participaciones; b) licencias y permisos al comercio; c) impuesto sobre diversiones; d) explotación de rastro; e) multas; f) mercados; g) impuestos adicionales para obras materiales; h) derechos sobre registros de la propiedad; i) panteones; j) arrendamientos; k) derechos sobre registro civil; l) participaciones en impuestos federales, y m) ingresos por ferias regionales, sorteos, etcétera.

1.5.2 Autonomía Administrativa

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115 constitucional, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda precisa que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley.

Se precisa en esta fracción que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen,

aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la federación y con el estado en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidas como conurbanos.

En el segundo párrafo de la fracción octava se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que los mismos se apegarán a lo que establezcan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias.

1.5.3 Autonomía política

En la fracción I del artículo 115 Constitucional se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparles en el periodo inmediato siguiente.

Solo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que estos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo a respetar deber ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; solo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entraran en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales designaran

a los vecinos que integraran los concejos municipales para concluir los periodos respectivos

El primer párrafo de la fracción octava del artículo 115 constitucional se consagra el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales.

1.6 Diferencias entre autonomía y autarquía

1. La autonomía es política y de aplicarse integralmente determinará un régimen "cuasi federal de fraccionamientos". En tanto que la autarquía es estrictamente administrativa.
2. En la autonomía el municipio desarrolla una actividad normativa. En tanto que en la autarquía el municipio cumple una función gestora.
3. En la autonomía dicta el ente municipal sus propias leyes, en tanto que en la autarquía se limita a aplicar las normas generales emanadas del poder legislativo.
4. En la autonomía ejercita el municipio sus propias atribuciones, en tanto que en la autarquía el municipio ejerce funciones delegadas.
5. En la autonomía predomina la independencia sobre la subordinación, en tanto en la autarquía predomina la subordinación a los superiores poderes.
6. La autonomía es un principio teórico con aplicaciones ocasionalmente atenuadas, en la autarquía con diversidad de matices constituye la fórmula normal del municipio moderno.

CAPITULO II EL AYUNTAMIENTO

2.1 El Ayuntamiento.

La palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que se administre los intereses del Municipio.

2.1.1 Concepto de Ayuntamiento

El ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional: el ayuntamiento es el representante mas inmediato y directo de la población del municipio.

El diccionario Escriche nos dice: Ayuntamiento. "El Congreso o Junta compuesta de justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo".²¹

Descriptivamente, definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, por medio del cual los integrantes de la población de un municipio, ejercen su autogobierno.

2.1. 2 Integración del Ayuntamiento.

La Ley Orgánica del Estado de México en su artículo 16 y el Código Electoral del Estado de México e su artículo 24 fracción II señalan, que el Ayuntamiento se integrara por:

²¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita., *Derecho Municipal*, p. 16.

Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

2.1.3 Duración del Ayuntamiento

La Constitución Política Federal, no señala la duración que ha de tener el periodo de gobierno del Ayuntamiento en el Municipio, por esta razón la Constitución Política del Estado de México establece en su artículo 116 que será de tres años y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 16 ratifica dicha duración.

2.1.4 Residencia del Ayuntamiento

Por regla general, los ayuntamientos residirán en la cabecera de los municipios, y solamente podrán funcionar temporal o permanentemente en otro centro de población del propio municipio, mediante la aprobación del Congreso del Estado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece lo siguiente:

“Artículo 26.- El ayuntamiento funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales de su municipio. En los casos de cambio temporal de residencia y funcionamiento del ayuntamiento, la Diputación Permanente, en receso de la Legislatura, podrá acordar lo que corresponda.

Los ayuntamientos podrán acordar la celebración de sesiones en localidades del interior del municipio sin requerir autorización de la Legislatura”.

2.1. 5 Funcionamiento del Ayuntamiento.

Por ser un cuerpo colegiado, el ayuntamiento funciona en sesiones denominadas de cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos.

2.1. 5.1 El Cabildo

Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia, dentro de nuestro contexto, se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo, al acto de intercambiar opiniones se le denomina cabildear.

Los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Los Ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.

Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días.

2.1.6 Atribuciones del Ayuntamiento

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su capítulo III titulado "atribuciones de los Ayuntamientos" establece:

"Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

- I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el

artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;

X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal;

para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones”.

2.2 Servidor Publico.

La función pública es la actividad desempeñada por los servidores públicos federales, estatales y municipales a favor de la colectividad o de ciertos sectores de la población, bajo un régimen jurídico de derecho público, y según el tipo de nombramiento o en su caso por elección popular, en congruencia con la legislación aplicable para cada caso específico.

Para Alfonso Nava Negrete, “la función pública, es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlos a su servicio como sus trabajadores”.²²

2.2.1 Concepto de Servidor Publico

Se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas propias de una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función.

²² Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, p. 374.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

"...Se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones ..."

Dicho precepto diferencia dos clases de servidores públicos, que han sido reconocidos tanto por la doctrina del derecho administrativo como por algunas leyes y reglamentos en la materia, y que son los funcionarios y empleados públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos usa la expresión de "servidor público" en diferentes preceptos de la misma, sobre todo al corroborar sus obligaciones que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública, de tal manera que no hace la distinción y ni siquiera toca a los funcionarios y empleados públicos.

El servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.

En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no utiliza la terminología "servidor público", sino más bien la de "trabajador al servicio del Estado", y en su artículo 3° lo define al asentar que: "trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de

nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Para que el servidor público sea catalogado como tal dentro de las funciones del Estado, debe ajustarse al principio de legalidad que es operante en nuestro Estado de derecho, toda vez que en el se encuentra la regla del juego para desempeñar un empleo, cargo o comisión, sea de nombramiento o de elección popular, y por tal virtud es justo, razonable y conveniente que el propio pueblo vigile esta exigencia, porque en caso contrario, debe desconocer a quienes no cumplen con todos los requisitos que se requieren para asumir una función pública.

2.3 Servidor Publico Municipal

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, habla de servidor público, en su artículo 130, dispone, que se considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en algunos de los Poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismo auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos.

Para la Ley Orgánica Municipal del Estado de México son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.

La Ley de Seguridad Social para los Servidores públicos del Estado de México y Municipios establece:

“Artículo 5.- Para los efectos de esta ley de entiende por:

II. Institución pública, a los poderes públicos del estado, los ayuntamientos de los municipios y los tribunales administrativos, así como los organismos auxiliares y fideicomisos públicos de carácter estatal y municipal;

III. Servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión ya sea por elección popular o por nombramiento, o bien, preste sus servicios mediante contrato por tiempo u obra determinados, así como las que se encuentren en lista de raya, en cualquiera de las instituciones públicas a que se refiere la fracción II de este artículo. Quedan exceptuadas aquellas que estén sujetas a contrato civil o mercantil, o a pago de honorarios;"

La Ley del Trabajo de los Servidores públicos del Estado y Municipios:

" **Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende:

- I. Por servidor público, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo;
- II. Por institución pública, cada uno de los poderes públicos del Estado, los ayuntamientos y los tribunales administrativos, así como los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal;"

En resumen, el Servidor Publico Municipal es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración publica municipal.

2.4. Servidores Públicos del Ayuntamiento.

Existen fundamentalmente dos formas para designar a los servidores públicos municipales, la de elección popular y la de designación directa.

La Elección Popular.

La elección es un proceso que esta constituido por una serie de actos que realizan tanto organismos electorales como partidos políticos y los ciudadanos y que tiene como finalidad designar al Ayuntamiento que ha de gobernar el Municipio.

El Código Electoral del Estado de México establece al respecto:

Artículo 6.- El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos, mexiquenses y vecinos del Estado, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral correspondiente, cuenten con la credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.

En cada Municipio o distrito el voto se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados en este Código.

En México se designan por el voto a los miembros que integran el Ayuntamiento.

Las formas que existen en México para designar a los servidores públicos municipales por elección son :

1.- Mayoría Relativa.

La elección por mayoría relativa es la designación que se hace a través de la votación popular y directa de los electores de un municipio, mediante la cual resulta triunfador aquel que alcanza el mayor número de votos, independientemente del porcentaje que obtenga.

2.- Representación Proporcional.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos de todos los municipios. Para darle efectividad a este principio, se establecen en las leyes de los estados diversos criterios que podemos subsimir en dos grandes corrientes:

La primera corriente es la que implementa esta disposición asignando a los partidos las regidurías proporcionalmente al número de votos, así si un partido tiene el cuarenta y cinco por ciento de los votos, debe obtener el número más cercano al cuarenta y

cinco de las regidurías, al partido que obtiene el veinticinco por ciento de las regidurías, deberá asignársele el veinticinco por ciento de las regidurías.

La otra corriente que resulta ser la más numerosa, establece que al partido que gana la elección por mayoría relativa, se le debe respetar su planilla completa y a los partidos que obtienen minoría se les debe otorgar una o dos regidurías de las llamadas de representación proporcional según el porcentaje de votos obtenidos.

Respecto a lo anterior, el Código Electoral del Estado de México establece:

Artículo 19.- Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código.

Artículo 23.- Los ayuntamientos de los municipios podrán tener Regidores y Síndico electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establece este Código.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Artículo 278.- Para la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, síndico de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

- A. Cociente de unidad; y
- B. Resto mayor.

Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de miembros de Ayuntamiento mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar.

Artículo 279.- Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

I. Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad;

II. La asignación se hará en orden decreciente, empezando por el partido o coalición de mayor votación, de forma tal que, en su caso, el síndico de representación proporcional sea asignado a quien haya figurado como candidato a primer síndico en la planilla de la primera minoría;

III. La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores; y

IV. Si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos o coaliciones en la asignación de los cargos del Ayuntamiento.

En ningún caso y por ningún motivo los candidatos a Presidentes Municipales podrán participar en la asignación a que se refiere el presente capítulo.

La Designación Directa.

Es el nombramiento que realiza la autoridad competente a un individuo, para que lleve a cabo el desempeño de una actividad pública.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México indica:

“Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y

Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva."

2.4. 1 Presidente Municipal

Titular del ejecutivo municipal, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además, es el que preside las sesiones del cabildo.

De acuerdo a los artículos 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, estas son las atribuciones del Presidente Municipal:

1.- Como representante político del municipio, el presidente municipal, el presidente municipal deberá:

- Representar al ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales.
- Informar al Ayuntamiento anualmente en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el periodo correspondiente.
- Pasar revista al cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal por lo menos una vez al mes
- Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento, procediendo a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar al personal a las autoridades militares el primer domingo de enero, de acuerdo a la ley del Servicio Militar Nacional.
- Someter al Ejecutivo estatal, a nombre del Ayuntamiento, la aprobación del Plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que ha presentar al cabildo, entrante, con una copia a la Legislatura, al término de la gestión del Ayuntamiento saliente, un documento que contenga sus observaciones,

sugerencias y recomendaciones en relación a la Administración y Gobierno Municipal.

2.- Como presidente o líder del cabildo deberá:

- Convocar al Ayuntamiento a sesiones teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate.
- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
- Publicar y divulgar los Bandos y Reglamentos municipales.

3.- Como jefe o titular de la administración pública deberá:

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Proponer al Ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales. O en su caso nombrarlos directamente.
- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo a la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.
- Vigilar la recaudación municipal.
- Vigilar la prestación de los servicios municipales.
- Preservar el patrimonio municipal.
- Antes de iniciar cualquier obra nueva, deberá terminar o continuar las que haya recibido de la administración anterior como inconclusas o iniciadas.

2.4. 2 Síndicos

Los antecedentes históricos del Síndico se remontan a la época de los romanos, etimológicamente el término Síndico deriva de los vocablos Sin, que significa Con y Dixe, que se traduce como justicia, por ende Síndico es aquél que procura la justicia, por lo cual entonces la misión del Síndico es velar por los derechos de los ciudadanos y por los intereses municipales.

La figura del Síndico está comprendida en el artículo 115 constitucional, como integrante del Ayuntamiento, y surgió por la necesidad de contar con un servidor municipal que sea un contrapeso entre los derechos de los ciudadanos, con las facultades de la autoridad.

El Síndico es un servidor público de elección popular, que tiene a su cargo de manera fundamental, la función de contraloría interna y procuración de la defensa de los intereses del ayuntamiento.

De conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Síndico tiene las siguientes atribuciones:

Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.

Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de las comisiones que tenga a su cargo.

La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de esta responsabilidad, podemos destacar las siguientes atribuciones:

La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que esta fuere parte.

Presidir la comisión de hacienda: en la Ley Orgánica del Estado de México se establece que cuando sean dos síndicos, uno se encargara de los ingresos y otro de los egresos.

Practicar, a falta o por ausencia de los agentes del ministerio publico las primeras diligencias de averiguación remitiéndolas al agente del ministerio publico correspondiente dentro de las 24 horas siguientes.

Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición

Verificar que los servidores públicos cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Demandar ante las autoridades competentes, la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos los servidores públicos municipales.

Para desarrollar sus atribuciones, el Síndico Municipal se apoya en un equipo de trabajo que cuenta con los recursos humanos y materiales aprobados por el cabildo; y es con estos recursos asignados que se forma dentro de la estructura orgánica "La Sindicatura Municipal" como órgano de control y vigilancia del Cabildo.

2. 4-. 3 Regidores

El regidor es uno de los integrantes del Ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado, el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que las atribuciones de los regidores son:

Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.

Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

Suplir en el orden establecido en la ley al presidente municipal en sus faltas temporales.

Recibir, analizar y aprobar en su caso el informe anual que rinde el presidente municipal.

Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.

Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

2.5 Remuneración.

Constitucionalmente se halla consagrado el principio que sostiene que: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento". Asimismo el salario debe de satisfacer las necesidades de la mas diversa índole del trabajador y su familia, por lo que también se contempla que el salario nunca debe ser inferior al mínimo y que debe ser remunerador.

El salario es el punto de referencia del trabajo. Es el fin directo o indirecto que el trabajador se propone al recibir a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón.

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Salario y Sueldo

Los que hoy son sinónimos, no lo fueron en su origen y que es justo ahí, en su origen, donde se descubre cuál es su verdadera naturaleza. Sueldo (soldada, soldado) y salario (sal), ambas tomadas de la milicia, son los nombres más usados para denominar lo que el trabajador cobra por su trabajo. Luego están las pagas, término tomado nuevamente de la milicia. Y por fin los honorarios. Jornal, semanada, mensualidad, anualidad son especificaciones temporales del salario; las primas son el pago por someter el trabajo a régimen estricto de productividad, y los incentivos y emolumentos están diseñados para estimular el celo de los que están en régimen de servicio.

Hay tres grupos bien diferenciados de personas con derecho a cobrar "sueldo": los que trabajan en régimen de productividad, aquellos cuya relación con el que les paga es de servicio, y aquellos que cobran por su asistencia profesional. Cada uno de estos sistemas de relación, da lugar a diferentes conceptos y filosofías de cobro. Hay que tener en cuenta, para situar el valor de las palabras, que por una parte hemos evolucionado desde la agricultura, que hace un siglo ocupaba al 90% de la población, a la industria, a los servicios y a la gestión; y por otra, que desde la revolución marxista, muchos sectores que antes habían sido profesionales, quisieron participar en el nuevo poder, por lo que pasaron a llamarse laborales.

En el primer grupo, el de los que producen algo, la terminología es la propia del grupo de servicio, porque hasta la revolución industrial estuvieron en ese régimen, no en el de productividad. Y al patrón le ha salido siempre más a cuenta pagar por estar, que pagar por hacer. Precisamente los conceptos de primas, emolumentos, incentivos, responden a la idea de pasar del sistema de servicio (que es el sueldo sin límites de producción) al de trabajo. A este grupo pertenecen los términos sueldo y salario, con sus especificaciones temporales de jornal (jornalero, jornada), mensualidad y últimamente anualidad.

En el segundo grupo, el del servicio, lo que corresponde es la paga. Tanto es así, que las pagas que hay en el primer grupo, responden tan sólo a una relación de dominio, teniendo éstas carácter de donación generosa. En las fuerzas armadas el

término correcto para referirse a lo que se cobra mensualmente es la paga, y lo mismo fue en tiempos en el servicio doméstico.

En el tercer grupo, el de la asistencia profesional, el concepto en el que nos movemos es el de los honorarios. La fijación del pago no se hace ni por horas de trabajo ni por productividad, sino en razón de lo que el profesional se merece por lo que él vale. Según es el honor que nos merece, así serán sus honorarios. Y por fin la Pensión (*péndere*). El pensionista, al no dar nada a cambio, depende de la voluntad de quien le paga

La Remuneración

La remuneración es la contraprestación que recibe el trabajador por haber puesto a disposición del empleador su fuerza de trabajo.

La remuneración -identificada con la denominación de sueldo o salario- es una contraprestación a la cual tiene derecho el trabajador por el solo hecho de haber puesto su capacidad de trabajo a disposición del empleador, aún cuando efectivamente no se haya prestado el trabajo. En definitiva, la causa que genera el derecho del trabajador a percibir la remuneración devengada se basa en la disponibilidad de la fuerza de trabajo que él puso a disposición del empleador.

La remuneración puede tener lugar por tiempo (en este caso, se remunera por horas, días o meses) o por el resultado (en este caso, la remuneración se percibe por unidad de obra a comisión, premios, etc.

Las remuneraciones que reciben los funcionarios públicos, particularmente los de elección popular, se denominan dietas. Se trata de percepciones económicas en razón

del cargo o comisión que les confieren a través del voto popular. Es importante distinguir las dietas de los sueldos; éstos últimos representan una remuneración económica (que puede ser acompañada de prestaciones) que se asignan por cargo o comisión al prestar sus servicios para una institución pública (gobierno, IFE, universidades, partidos políticos, etcétera).

Mientras que el salario es la remuneración que recibe un trabajador en activo y que generalmente está acompañada de prestaciones como: ayuda para la despensa, el pasaje, la vivienda, prima vacacional, aguinaldo, etcétera. El salario mínimo está definido por ley, así como las prestaciones mínimas que deben gozar los asalariados.

En definitiva, los regidores, diputados, senadores, ejecutivos estatal, municipal y federal no son asalariados.

2.5. 1 Remuneración Justa y Equitativa

La Justicia

Justicia ("Iustitia"). Según Ulpiano, la justicia es la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo.²³

Justicia y Derecho son conceptos correlativos, íntimamente relacionados entre sí. El derecho tiende a la realización de la justicia, el derecho es el objeto de la virtud, conocida con el nombre de justicia.

Según Aristóteles²⁴, justicia se llama a esa cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas y que es causa de que se haga y de que se quieran hacer. Es justo el que obedece a las leyes y el que observa con los demás las reglas de la igualdad. Lo justo será lo que es conforme a la ley y a la igualdad. Todos los actos especificados por la legislación son legales y llamamos justos a todos esos actos.

²³ Ventura Silva, Gabino. *Derecho Romano*. p. XLI – XLII.

²⁴ Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, pp. 713-717.

La justicia es en grado eminente la virtud completa, porque ella misma es la aplicación de una virtud completa y acabada. Es completa porque el que la posee puede aplicar su virtud con relación a los demás y no sólo a sí mismo.

División de la Justicia. La justicia se divide en:

- General o Legal. Es en la que el hombre debe dar lo que es suyo a la comunidad de la cual es miembro. Se le llama general, porque conforma al hombre a la ley, ordenándole actos de virtud para el bien común.

- Particular. Se le llama así, porque debe dar lo que es suyo a cada persona singular o particular; es la justicia que lo inclina a dar según la igualdad a las otras personas lo que de ellas es. La justicia particular se divide en:

- i. Conmutativa. Inclina a la voluntad a dar estrictamente su derecho a cada persona privada, conservando la igualdad de cosa a cosa –"rei ad rem"-, de cosa recibida a cosa entregada.

- ii. Distributiva. Es aquella por la cual los bienes o trabajos se reparten entre los miembros de la sociedad según la proporción de los méritos o de las facultades de cada integrante; no atiende a la igualdad de cosa a cosa, sino a la igualdad de dos proporciones.

Equidad

Equidad ("Aequitas"). "Aequitas" y "aequum", son términos expresivos de la adecuación del derecho positivo a los hábitos, costumbres, sentimientos e instintos morales e intelectuales arraigados en la conciencia colectiva. El derecho ha de amoldarse o conformarse a las contingencias de cada hecho, negocio o relación. La equidad interviene para remediar estas contingencias y restablecer la justa proporción, el equilibrio debido entre el derecho y la vida de relación siempre en continuo cambio.

Reconocimiento explícito del derecho a un salario justo:

- Artículo 23.3 De La Declaración Universal de Derechos Humanos:
Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
- Artículo 15 De La Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, de 1981:
Toda persona tiene derecho a... salario igual por trabajo igual.
- Artículo 6.1 Del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:
Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su artículo 7 a, contempla el derecho a una remuneración equitativa.
- Artículo 4 De la Carta Social Europea, de 1961:
Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, las Partes Contratantes se comprometen...
- Artículo 5 De la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de Diciembre de 1989:
Todo empleo debe ser justamente remunerado...
- Artículo 13.2 De la Declaración de los derechos y Libertades Fundamentales, aprobada por el parlamento Europeo, en virtud de Resolución de 16 de Mayo de 1989:
Se tomarán las medidas necesarias para garantizar... una remuneración que permita un nivel de vida decoroso.
- Artículo 5 e, i, Del Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptado por la Asamblea general de las

Naciones Unidas el 21 de Diciembre de 1965:
 ...Los Estados Partes se comprometen... a garantizar... los derechos siguientes:

...

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
 i) El derecho... a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria.

- Artículo 5.1 Del Convenio sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos), 1962:

Se deberán adoptar medidas para asegurar a los productores independientes y a los asalariados condiciones que le permitan mejorar su nivel de vida por sus propios esfuerzos y que les garanticen el mantenimiento de un nivel mínimo de vida...

Origen y evolución histórica

Las condiciones de explotación en el marco de las relaciones laborales que trajo consigo la Revolución Industrial, creó el contexto en el que el movimiento obrero reivindicó la percepción de un salario justo. El salario se regía entonces, en base a la teoría de la oferta y la demanda. El trabajo era considerado una mercancía y no una actividad que tiene como protagonista al hombre. Se justificaba la necesidad de que el obrero percibiera un salario que no sobrepasara lo indispensable para su supervivencia, a través de las siguientes teorías. David Ricardo, siguiendo el punto de vista maltusiano desarrolló la teoría del salario natural. Esta consiste en que el trabajador no puede ganar más que el mínimo para su subsistencia, lo necesario para vivir con estrechez él y su familia. Si ganara menos perecería poco a poco la población obrera.

Los salarios aumentarían a raíz de la disminución de la oferta de fuerza de trabajo. Si el trabajador ganara más del mínimo indispensable para su existencia, aumentaría el

número de matrimonios y nacimientos y con ello la oferta de brazos. Esto ocasionaría la baja del salario.

Por primera vez surgió la idea del salario justo en el pensamiento pontificio, en la Encíclica *Rerum Novarum*, promulgada en 1891 por León XIII. Este documento, calificado como la Carta Magna de los trabajadores, recogió como suyas las consignas del movimiento obrero, expresando que el salario no debe ser insuficiente para el sustento del trabajador.

Con el afianzamiento del Derecho del Trabajo, manifestado a través del ejercicio de los derechos de sindicación y huelga; cobra vigencia la idea del salario justo. Se considera a éste el suficiente para la satisfacción de las necesidades del trabajador y de su familia. Este deberá permitirle llevar una existencia decorosa y digna, así como su desarrollo pleno como persona.

En los inicios del presente siglo se asiste a la transición del Estado liberal clásico al Estado Benefactor. Este último interviene en el marco de las relaciones obrero-patronales, y limita la autonomía de la voluntad de las partes. Cobra vigencia la idea del salario justo como un instrumento para paliar los conflictos dentro de las relaciones laborales. Así, el Estado fija los salarios mínimos que deben abonarse a los trabajadores. Los criterios que sirven como base son los señalados a propósito de la definición de un salario justo.

Conceptos.

Retribución Justa.- El salario que el trabajador dependiente reciba como contraprestación por el desempeño de su labor, deberá ser digno, equitativo y proporcional a la importancia de la misma, pero principalmente esta retribución deberá ser suficiente, de manera que posibilite su subsistencia. El salario debe tener el alcance suficiente para solventar las necesidades básicas del grupo familiar del asalariado, sin lo cual carecería la remuneración del carácter de "justa".

La justicia en la retribución, es un derecho social del trabajador, que gracias a su consagración Constitucional debe prevalecer por encima de las remuneraciones que podrían surgir de conjugar la oferta y la demanda (tesis liberal de salario justo), o bien de la que podrían pactar en forma directa y libre empleador y empleado, ya que para la determinación del "salario justo" deberán valorarse, además de la importancia del trabajo prestado, las necesidades en materia alimentaria, de salud, vivienda, indumentaria, y educación obligatoria, no solo del trabajador, sino también de su núcleo familiar, siendo contemplada incluso hasta la posibilidad de ahorro, del grupo familiar.

Salario Mínimo Vital y Móvil.- Lo que hace que una remuneración sea justa, es precisamente que sea vital, es decir, que esta retribución sea basta, suficiente, que posibilite la subsistencia y cubra las necesidades "vitales" del trabajador y su núcleo familiar.

El complemento de "mínimo", con respecto a este concepto, responde a que el Salario Mínimo Vital y Móvil que se fije, sería el monto más bajo e irreductible, tomando como tope básico inferior, que posibilite al trabajador y a su grupo familiar la vida decorosa y digna de acuerdo a su nivel. Cualquier salario, aunque pactado, que se halle por debajo del fijado como salario mínimo-vital, carecerá del carácter de justa retribución. Determinado sector de la doctrina, como el Dr. Bidart Campos por ejemplo, no duda en sostener la posibilidad de someter a control Judicial de constitucionalidad la norma que asigna la cifra de ese salario, en cuanto al monto que fija para el mismo, pues no basta con que la norma cumpla en fijar un Salario Mínimo Vital y Móvil, sino que el mismo, debe precisamente ser vital, justo.

La atribución de "movil" hecha al salario, significa su protección ante la inflación, fluctuaciones en los precios de los bienes de consumo, o aumentos en el costo de vida. Esta movilidad o ajuste, permitirá que el salario se reacomode y siga siendo vital y justo, aun ante el devenir de hechos que tiendan a hacerle perder su poder adquisitivo.

Igual remuneración por igual tarea (La igualdad de los iguales por igual tarea en iguales circunstancias).- Este precepto responde a la necesidad de impedir, en general, todo tipo de discriminación salarial en función del sexo de los trabajadores, de sus edades, nacionalidades, creencias políticas o religiosas, o de cualquier otro tipo de diferencias.

Para valorar la justicia de un salario

1-Humano: Una remuneración justa es aquella que se establece, en primer lugar, según un criterio humano. Es decir, el salario debe tener en cuenta, ante todo, a la persona que trabaja y debe permitirle a ella, como a su familia, mantener un nivel de vida digno y elevarlo gradualmente, satisfacer sus necesidades sin despilfarro ni lucro y disponer de medios para la recreación y el disfrute del tiempo libre. Además, debe permitirle asegurar su futuro acumulando, a través del ahorro, un capital disponible para cualquier imprevisto o incluso para una inversión que haga crecer este capital.

2-Contractual: El trabajador debe ser remunerado también según la cantidad y calidad de lo que produce. Cuando el salario está por debajo o por encima de la productividad, es decir, cuando el salario no depende del trabajo que se realiza, se desestimula la labor del trabajador que, sabiendo que va a recibir el mismo salario sin importar lo que haga, no se esfuerza al máximo, contribuyendo a que se cree un clima de desaliento y despreocupación que perjudica al trabajador desde el punto de vista de su realización personal y que perjudica a la economía del país y a los intereses de la empresa.

Es importante que no se mida solamente la cantidad que aporta el trabajador sino sobre todo la calidad. Pagarle a un trabajador por la cantidad que produce puede provocar que el trabajo que realice sea mucho pero su calidad poca, y esto perjudica a las personas a las que se destinan los resultados del trabajo.

3-De acuerdo con la gestión real de la empresa o microeconomía: Para esto es necesario que el trabajador participe realmente en la gestión de la empresa de modo que pueda defender sus intereses. En caso de prosperidad, el trabajador tiene derecho a participar de los frutos de la misma. Así como en caso de pérdidas debe ajustarse sin afectar al trabajador y su familia pues hay que tener en cuenta que el que vive de un salario no tiene la misma capacidad de recuperación que el dueño del capital para enfrentar una situación imprevista.

4-Por último, tener en cuenta la economía de la nación o macroeconomía: Obliga a tener en cuenta que los niveles salariales inciden en el bien común. No sería justo que unos salarios irracionalmente elevados, incrementaran de forma alarmante el nivel de paro o dificultaran la creación del empleo, o los niveles de dinero circulante. Esto también evitaría la inflación.

CAPITULO III EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL, LA PROBLEMÁTICA DE LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

3.1 El Presupuesto De Egresos Municipal

Los municipios de la República Mexicana operan su gasto público de acuerdo con una orientación programática que precisa quién y cómo gasta, en qué lo hace y para qué. En los planes municipales de desarrollo se definen los objetivos, políticas y estrategias generales que han de seguirse, se describen los programas que han de desarrollarse, se establecen los costos globales de cada programa y su forma de financiamiento, y se indican los órganos responsables de su ejecución.

3.1.1 Marco jurídico presupuestario municipal

La Constitución federal es la fuente primaria de la que emanan los lineamientos normativos básicos en que se funda el proceso presupuestario municipal; pero existen preceptos relativos a la materia en distintos cuerpos jurídicos estatales y municipales. En materia de gasto público, el ámbito de acción de la actividad municipal está delimitado por sus propias leyes orgánicas municipales, de hacienda y de ingresos; así como por las de presupuesto, contabilidad y gasto público y sus presupuestos de egresos; y también por sus códigos fiscales

La facultad que tienen los ayuntamientos para formular, aprobar y modificar sus propios presupuestos de egresos, están señaladas en las leyes orgánicas municipales; las que definen lo que es el presupuesto municipal, determinan su estructura y contenido, y la forma en que debe formularse y prepararse, fijan normas básicas para su ejercicio, señalan a los responsables en la ejecución del presupuesto, y establecen las modificaciones presupuestarias, son las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público municipales. Las leyes de hacienda municipales y las leyes de ingresos municipales definen las fuentes de ingresos que permiten a los municipios hacer frente a sus necesidades de gasto.

Este marco normativo legitima la acción de las autoridades municipales, hace posible regular las funciones y operaciones específicas que en esta materia se realicen, y permite evaluar la vinculación entre lo erogado y el avance en el cumplimiento de los objetivos.

3.1.2 El Presupuesto de Egresos

Es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones.

El Presupuesto de Egresos constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento:

- Prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal.
- Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.
- Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

Además, el Presupuesto de Egresos es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

El Presupuesto de Egresos debe ser elaborado por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del presidente municipal, tomando en cuenta:

- El monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.
- Lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del estado y en la Ley de Hacienda Municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala:

"Artículo 100.- El presupuesto de egresos deberá contener las previsiones de gasto público que habrán de realizar los municipios".

***Artículo 101.-** El proyecto del presupuesto de egresos se integrará básicamente con:

- I. Los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la **valuación** estimada del programa;
- II. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;
- III. Situación de la deuda pública*.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el Presupuesto Anual de Egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio.

3.1.3 Clasificación del Presupuesto de Egresos

En la mayoría de los municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de Presupuesto de Egresos:

Por objeto del gasto.

Institucional administrativo.

Por programas.

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su Presupuesto de Egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

3.1.3.1 Presupuesto por Objeto del Gasto

Como su nombre lo indica, este Presupuesto se organiza en base a los gastos que va a realizar el ayuntamiento.

El Presupuesto por Objeto del Gasto tiene los siguientes elementos:

Grupos

Bajo este nombre se agrupan los gastos ordinarios y extraordinarios que el ayuntamiento realiza en un año fiscal.

Los grupos del presupuesto pueden ser:

Gastos corrientes de administración.- Son los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración municipal; esto es el costo de salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, su mantenimiento, etc.

Inversiones.- Es el conjunto de gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la administración municipal.

Cancelación del pasivo.- Son las asignaciones que el ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores.

Subgrupos

Son los gastos que por su naturaleza similar componen un grupo.

Los subgrupos que conforman el grupo de gastos corrientes de administración son:

Servicios personales.- Son los gastos destinados a pagar al personal que labora en la administración municipal en funciones normales.

Servicios asistenciales.- Son las erogaciones que hace el ayuntamiento para apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad; asimismo, es el apoyo a las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio.

Gastos generales.- Son los gastos destinados a cubrir el costo de las actividades municipales en la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal y de los

servicios públicos.

Material de consumo.- Son las asignaciones del presupuesto que cubren los gastos de artículos y materiales de uso corriente en la administración municipal.

Gastos extraordinarios.- Son aquellos gastos que de manera imprevista el ayuntamiento debe hacer, pero que por su finalidad reportan beneficios a la actividad municipal.

Los subgrupos que conforman el grupo de inversiones son:

Activo fijo.- Son los gastos destinados a la compra de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del ayuntamiento.

Obras de utilidad pública por contrato.- Son las erogaciones que se hacen como pago a un contratista para que realice una obra municipal.

Obras de utilidad pública por administración.- Son los gastos que se emplean para obras de beneficio colectivo y que son ejecutadas por el propio ayuntamiento.

El subgrupo que conforma el grupo de cancelación del pasivo es:

Deuda pública.- Representa los pagos que cubren los compromisos de créditos asumidos por el ayuntamiento.

Partidas y conceptos.- La partida es el número que en base a una clasificación decimal, ordena los conceptos que componen cada subgrupo.

El concepto es la descripción o nombre específico del gasto.

Subgrupos de servicios personales

Conceptos

- Sueldos y salarios.
- Gastos de representación.
- Dietas.
- Honorarios.
- Gratificaciones anuales.
- Viáticos. Etc.

... Subgrupo de servicios asistenciales

Conceptos

- Salud pública.
- Casas de asistencia social.
- Guarderías y asilos.
- Cooperación a escuelas.
- Fomento cívico, cultural y deportivo.
- Registro nacional de electores. Etc.

Subgrupo de gastos generales

Conceptos

- Teléfonos.
- Correo y Telégrafos.
- Fletes y acarreos.
- Pasajes y Transportes.
- Combustibles y lubricantes.
- Mantenimiento de transportes y maquinaria.

Subgrupos de material de consumo

Conceptos

- Papelería y material de oficina.
- Materiales de aseo y limpieza.
- Materiales eléctricos.
- Etc.

Subgrupos de gastos extraordinarios

Conceptos.

- Atención a representantes oficiales del estado y la federación.
- Sueldos y salarios eventuales no previstos.
- Gastos electorales.
- Censos y empadronamientos, Etc.

En el grupo de inversiones se encuentran los siguientes subgrupos:

Subgrupo de activo fijo

Conceptos

- Edificios y terrenos.
- Equipo de transporte.
- Muebles y equipos de oficina.
- Maquinaria y herramienta. Etc.

Subgrupo de obra de utilidad pública por contrato.

Conceptos

- Electrificación.
- Rastros.
- Sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Mercados. Etc.

Subgrupos de obras de utilidad pública por administración.

Conceptos

- Sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Remodelación de calles.
- Conservación y mantenimiento de parques y jardines.
- Caminos vecinales.
- Sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Sistemas de drenaje.
- Conservación y mantenimiento de edificios públicos municipales.

En el grupo de cancelación del pasivo se encuentra:

Subgrupo de deuda pública

Conceptos

- Indemnización.
- Pagos por concepto de compras a crédito.
- Proveedores.
- Pago de adeudos contraídos con instituciones de crédito.
- Acreedores diversos.
- Pagos que cubren adeudos con títulos de crédito durante el ejercicio presupuestal.
- Documentos.
- Pago de retiros al personal.

3.1.3.2 Presupuesto institucional Administrativo

En este tipo de presupuesto se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales.

Esta forma de clasificar el presupuesto tiene los siguientes elementos:

Partida. Ramo.

Partida.- Es el número con el que se ordenan los conjuntos de gastos del presupuesto.

Ramo.- Es el nombre que se le da al conjunto de conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la administración municipal.

Algunos ejemplos de ramo son:

Sueldo, salarios y emolumentos.- Son los gastos que cubren las remuneraciones de los empleados y funcionarios del ayuntamiento.

Gastos de obras públicas.- Son las erogaciones que el ayuntamiento realiza para administrar las obras de beneficio para la comunidad.

Gastos de alumbrado público.- Son aquellas erogaciones que se originan y se ejercen en la prestación de este servicio.

En términos generales estos ramos incluyen los gastos necesarios que la administración requiere para sus actividades básicas.

3.1.3.3 Presupuestos por Programas

En el Presupuesto por Programas se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar.

Todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

El Presupuesto por Programas consta de cuatro elementos básicos con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Dichos elementos son:

Programa.

Subprograma.

Actividad.

Tarea.

Partida.

Programa.- Es la categoría en la que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo.

En la elaboración de este tipo de presupuesto se requiere del uso de una clave presupuestaria, a fin de ordenar e identificar fácilmente un programa de otro, sin necesidad de recurrir a la lectura del nombre de éste.

Subprograma.- En este apartado se hace una subdivisión de aquellos programas que por su amplitud requieren de varias etapas para poder ser realizadas. Ejemplo:

- (1) Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- (2) Dotación de equipamiento urbano básico para el municipio.

Actividad.- Aquí se representa el conjunto de acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo.

El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa.

Ejemplo:

- (3) Agua potable y alcantarillado

Tarea.- Son las operaciones o acciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción.

Ejemplo.

- (2) Perforación de pozos de absorción

Partida.- Dentro de esta apartado se concentra la numeración de cada uno de los

elementos de este programa, más el número que le corresponde a cada partida.

Retomando todos los ejemplos anteriores dados nos daría el siguiente número:

- 07 (Asentamientos Humanos y Obras Públicas).
 - (1) (Regularización de la Tenencia de la Tierra).
- 071321 (3) (Agua Potable y Alcantarillado).
 - (2) (Dotación de Equipamiento Urbano Básico y Perforación de Pozos de Absorción).
 - (1) (Se refiere al programa).

Estas categorías son los elementos básicos del Presupuesto por Programas.

La diferencia entre el Presupuesto por Programas y las clasificaciones presupuestarias anteriormente mencionadas es que, en éste, los gastos se presupuestan por los trabajos concretos que se realizan y no por los conceptos que se administran.

Otra observación que debe atenderse corresponde a las partidas; en el Presupuesto por Programas las partidas guardan una relación estrecha con las claves programáticas.

3.1.4 Formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto se inicia con la realización de un diagnóstico de los servicios públicos que se prestan, de las necesidades y demandas colectivas, de los aspectos financieros del gobierno y de la participación ciudadana en la satisfacción de sus propias necesidades; dicho diagnóstico constituye la base para la elaboración del programa anual de trabajo, el cual debe contemplar en forma específica los proyectos de obras y servicios públicos que van a desarrollarse, sus metas y objetivos, así como los recursos necesarios para lograrlo.

Una vez elaborados los planes, programas y proyectos, se procede a la formulación e integración del presupuesto, documento en el cual -de acuerdo con los ingresos disponibles- se hace el cálculo de los gastos del ejercicio, se especifican metas y

objetivos, se describen los recursos humanos y materiales requeridos, se hace la estimación de las partidas, y la asignación de los recursos financieros; y conforme con el cual, una vez aprobado, han de ejercerse las partidas autorizadas.

3.1.5 Aprobación del Presupuesto de Egresos

La aprobación del Presupuesto de Egresos consiste en la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el periodo de un año, conocido como ejercicio fiscal.

La revisión consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio. Esto significa que los gastos no pueden ser mayores de lo que se prevé en la Ley de Ingresos Municipales, aprobada por la Legislación Local.

El Ayuntamiento es el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal de su estado.

El Ayuntamiento en sesión de cabildo debe aprobar el Presupuesto de Egresos del municipio; éste puede solicitar al Presidente Municipal y a la tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables.

El Presupuesto de Egresos se aprueba entre los meses de septiembre y diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de enero del siguiente, teniendo la vigencia de un año.

3.1.6 Ejercicio del Presupuesto de Egresos

El presidente municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos vigente.

Es de suma importancia que en el ejercicio del Presupuesto de Egresos se recaben

las notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar al ayuntamiento la cuenta pública municipal.

El Presidente Municipal debe vigilar que la tesorería lleva la cuenta de los gastos municipales en forma adecuada, para lo cual debe solicitar los informes y revisar que los gastos hechos tengan la comprobación correspondiente.

Con lo anterior, el Presidente Municipal previene desviaciones y usos indebidos del gasto público.

En resumen, el ejercicio del presupuesto -que corre a cargo de la tesorería municipal, del presidente municipal, del cabildo, de los responsables de los servicios generales y de obras públicas, y del síndico del ayuntamiento- consiste en la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros previstos en el presupuesto, desarrollada durante el periodo para el cual fue autorizado. Las actividades básicas son la aplicación de las políticas y estrategias de ingresos y egresos, la captación de los ingresos, la puesta en marcha de los programas de obras, servicios y administración general, y la recepción y revisión de documentos para su pago.

3.1.7 Control del presupuesto de Egresos

El control interno para vincular lo planeado y programado con lo presupuestado y ejercido, lo efectúan internamente el cabildo municipal, el presidente municipal, el regidor de hacienda, el síndico, la contraloría municipal y el tesorero municipal. Externamente lo hace la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la legislatura local, así como el gobernador de la entidad.

3.2 La Problemática de las Remuneraciones de los Servidores Públicos de los Ayuntamientos en el Estado de México.

Reglamentar los salarios y compensaciones de los servidores públicos resulta un tanto complicado debido a la diversidad de ordenamientos legales que inciden sobre esta temática y, sobre todo, por las facultades que la misma ley les otorga a los altos funcionarios públicos y políticos en esta materia.

El caso de las remuneraciones salariales de los presidentes municipales en México presentan un alto grado de diversidad y heterogeneidad, dependiendo de la dimensión del municipio, tamaño de la población, montos de los recursos económicos que posee y disposiciones acordadas por los cabildos en ejercicio de la autonomía y las atribuciones que le otorga el artículo 115 constitucional.

3.2.1 La Autonomía Municipal

El artículo 115 de la Constitución General de la República, señala que "los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles." Es decir, el monto de los salarios y compensaciones que se contemplan en el presupuesto de egresos de los municipios de México es aprobado por los propios cabildos, sin que otra autoridad u órgano pueda mediar o delimitar topes máximos y mínimos.

Al igual, la Ley Orgánica Municipal Del Estado De México ratifica lo establecido por el artículo 115 constitucional, al señalar:

"Artículo 31. - Son atribuciones de los ayuntamientos:

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos";

3.2.2 La Autorregulación de Remuneraciones

Es decir, el monto de los salarios y compensaciones que se contemplan en el presupuesto de egresos de los municipios de México es aprobado por los propios

cabildos, sin que otra autoridad u órgano pueda mediar o delimitar topes máximos y mínimos.

Las explicaciones y justificaciones que esgrimen los altos servidores para autoasignarse estos altos salarios están en relación con el grado de responsabilidad del puesto que ejercen, el nivel jerárquico que ocupan y los salarios de altos ejecutivos que laboran en el sector privado. Sin embargo, esta justificación, a todas luces, es poco convincente, ya que los salarios e incentivos en el sector privado se asignan por los consejos de administración en base a parámetros de productividad, desempeño y trayectoria profesional, además de que no es recomendable el equiparar al sector público con el privado.

Las remuneraciones salariales de los servidores públicos municipales en México son muy diversas y heterogéneas dependiendo de la dimensión del municipio, tamaño de la población, montos de los recursos económicos que pose y disposiciones acordadas por los cabildos en ejercicio de la autonomía y las atribuciones que le otorga el artículo 115 constitucional. El siguiente cuadro es ilustrativo de la diversidad en los salarios de los presidentes municipales.

Salarios de los Presidentes Municipales en México

Municipio	Ingreso neto (mensuales)
Guadalajara, Jal.	\$110,585.00
Zapopan, Jal.	\$85,136.82
Tlaquepaque, Jal.	\$54,662.00
León, Guanajuato	\$45,000.00
Valle de Santiago, Guanajuato.	\$72,993.66
Distrito Federal (Jefe de Gobierno)	\$59,746.50
General Escobedo, Nuevo León	\$42,394.00
San Nicolás de los Garza, Nuevo León	\$77,578.00
El Carmen Campeche	\$90,000.00
Monterrey, Nuevo León	\$97,496.00
Querétaro	\$130,000.00

San Luis Potosí

\$50,000.00

Fuente: Periódico Mural, 26 de junio del 2002, p. 11^a

3.2.3 La Desigualdad entre Remuneraciones en otros municipios

Las remuneraciones salariales de los servidores públicos de los ayuntamientos en el estado de México son muy diversas y heterogéneas dependiendo de la dimensión del municipio, tamaño de la población, montos de los recursos económicos que posee y disposiciones acordadas por los cabildos en ejercicio de la autonomía y las atribuciones que le otorga el artículo 115 constitucional.

Es decir, en algunos municipios se tienen asignado diferentes salarios para el mismo nivel o nombre de puesto, lo que violenta el principio Constitucional que señala que "a trabajo igual corresponde salario igual.

De esta forma, por ejemplo, encontramos que los presidentes municipales de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza y Tecámac del Estado de México perciben salarios de 420 mil 477, de 179 mil 765, de 145 mil y de 141 mil 695 pesos mensuales, respectivamente, mientras que existen otros municipios en este mismo estado, cuyos alcaldes tienen un salario promedio que fluctúa entre los 35 y 25 mil pesos.²⁵

Salarios de Servidores Públicos Municipales en el Estado de México

Municipio	Toluca	Nezahualcóyotl	Tlanepantla	Naucalpan
Alcalde	114,801.00	80,000.00	82,000.00	137,300.00
Síndico	73,703.00	56,000.00	52,000.00	85,600.00
Regidor	58,264.00	46,000.00	45,000.00	76,300.00

²⁵ Véase, Periódico La Jornada, 7 de febrero de 2002.

3.2.4 La Heterogeneidad de Criterios

En el ámbito municipal predomina una gran heterogeneidad de criterios para la definición de los salarios y compensaciones de los funcionarios públicos municipales.

3.2.5 La Discrecionalidad

De igual forma se argumenta también que los altos salarios y compensaciones de los funcionarios gubernamentales de primer nivel siempre han existido, aunque se han manejado de manera discreta, y lo único que ha pasado, hoy día, es que se han "transparentado" y se han dado a conocer a la opinión pública. Sin embargo, también este argumento es poco sólido, ya que detrás de esta concepción se esconde una política y una visión "predadora" de las finanzas públicas por parte de algunos gobernantes, contrarias al espíritu de servicio altruista que debe prevalecer en la función pública.

3.2.6 La Diversidad de Rubros y Conceptos

Las remuneraciones que perciben los servidores públicos municipales se componen de diversos rubros y conceptos lo que los hace complejos y abultados.

El salario base de muchos altos servidores públicos municipales es relativamente bajo, pero es alta la percepción por otros conceptos (compensación, aguinaldo, bonos, despensa, transporte, gratificaciones, apoyo para gasolina) llegando a ser incluso mayor que el propio salario.

Desde mi punto de vista, se violenta el artículo siguiente al no manejarse de manera, transparente y con honradez los recursos con los cuales se cubren las remuneraciones de los Servidores Públicos de los Ayuntamientos del Estado de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

"Artículo 129. - Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

Todos los pagos que efectúe el Gobierno se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen éstos".

Tampoco se respeta el artículo 147 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en lo concerniente a que las remuneraciones de los mencionados servidores públicos sean adecuadas y tampoco se determinan en el Presupuesto de Egresos de manera clara y transparente.

Dicho artículo a la letra dice:

"Artículo 147. - El Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás trabajadores al servicio de los poderes del Estado, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda."

CAPITULO IV PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTICULO 147 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Exposición De Motivos

El problema que impera respecto de las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos en el Estado de México no es novedosa, ya que desde años atrás se vienen presentando conflictos debido a la falta de un marco normativo claro y transparente.

En agosto de 2001 salió a la luz pública que aunque el Alcalde de Tultitlán en ese entonces, José Antonio Ríos Granados, aseguraba ganar 120 mil pesos mensuales, con gratificaciones y dieta incluidos, de acuerdo con la "nómina confidencial" de febrero, su salario era de 183 mil 500 pesos.

Según informes del diario Reforma el cual cuenta con una copia del documento, además de él, todos los regidores, sin importar el partido al que representaban, recibían dietas quincenales de 35 mil pesos y gratificaciones por 7 mil 250 pesos, adicionales a su salario nominal, el cual era de 10 mil pesos, lo que significa que percibían al mes 104 mil 500 pesos.

Dichos documentos cuyo nombre oficial es "nómina confidencial", están firmados por el Alcalde, por el Síndico y el Tesorero, los tres están incluidos en el reparto de gratificaciones junto con 15 funcionarios más.

Se reveló en el mencionado documento que el entonces presidente municipal de Tultitlán Ríos Granados obtenía una dieta quincenal de 66 mil pesos y una gratificación de 3 mil 375 pesos, como consta en el expediente del acuerdo 272, bajo el número de cuenta 4017526062 de Bitel, pago que se hizo a través del cheque 609.

Aparte, recibía dentro de la nómina normal 22 mil 400 pesos, como lo demuestra la copia del recibo del 15 de febrero.

Al cuestionársele a Ríos Granados sobre sus remuneraciones.

¿De cuánto es su sueldo?-,
 " En este momento necesitaría sacar mi recibo, porque acuérdense que hay una parte de dieta, otra parte de compensaciones y demás. Sobre 120, una cosa así, contestó.

¿Ya incluidas las compensaciones y la dieta?
 No lo he checado, porque normalmente casi siempre recibo un sobre y no lo he checado de cómo están incluidas. En total... sobre 120, aproximado²⁶, indicó.

Algunos regidores que aceptaron hacer público su salario, dijeron ganar 30 mil pesos quincenales, distribuidos en un sueldo base de 10 mil pesos y un cheque de 20 mil por gratificaciones.

Sin embargo, de acuerdo con la "nómina confidencial " de la última quincena de febrero los siete representantes del PAN, cuatro del PRI y los dos del PRD, recibían cada uno una dieta de 35 mil pesos y una gratificación de 7 mil 250 pesos. Su sueldo nominal era de 10 mil pesos.

Servando Baños Cortés, regidor del PRD, aceptó recibir 90 mil pesos mensuales. Dijo ganar, 90 mil pesos mensuales; 45 mil pesos de manera quincenal en dos partidas, una por concepto de 10 mil pesos y la otra por 35 mil pesos.

²⁶ Véase, Periodico Reforma, 2 de agosto de 2001.

Margarito Rodríguez, regidor del PAN, afirmó haber recibido **junto** con sus compañeros un bono de 50 mil pesos en noviembre o diciembre.

En lo que coincidieron todos fue en desconocer el sueldo del **Alcalde**; Felipe de Jesús Flores, del PAN, refirió que es el Edil quien se asigna el sueldo, **pero** conforme a los de otros Ediles de municipios de tamaño y presupuesto similares.

El 7 de febrero de 2002 las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática cuestionaron los altos sueldos que perciben los **Presidentes Municipales** de algunas entidades federativas.²⁷

El PRD abrió el debate sobre el tema en la sesión de la **Comisión Permanente**, cuando la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal señaló en **tribuna** que cinco Ediles del Estado de México, todos ellos de extracción **panista**, percibían mensualmente entre 117 mil y 420 mil pesos.

De acuerdo al listado presentado por la perredista, mensualmente Agustín Hernández Pastrana, Alcalde de Ecatepec, percibía 420 mil 477 pesos; Fernando Covarrubias Zavala, de Cuautitlán Izcalli, 179 mil 765; Juan Antonio Domínguez Zambrano, de Atizapán de Zaragoza, 145 mil pesos; Gilberto Sámano Uribe, de Tecámac, y Guillermo Espinoza Cruz, de Ocoyoacac, 141 mil 695 cada uno.

Ante esta situación, presentó un punto de acuerdo en el que, **con respeto** a las soberanías estatales, se exhortó a los Congresos locales a revisar **el marco legal** respecto a las facultades y atribuciones de los cabildos en materia de **asignación** de sueldos y prestaciones de los funcionarios municipales.

El senador panista Jorge Zermeno Infante

presentó un punto de acuerdo que establece que la Comisión Permanente haga un exhorto a las Legislaturas locales y a los Ayuntamientos para que se establezcan normas que señalen parámetros y criterios en el establecimiento de dietas, salarios y prestaciones que perciban los funcionarios de municipios, de Congresos locales y de Gobiernos estatales.

Finalmente, el diputado priista Roberto Ruiz Ángeles señaló que el tricolor se suma a estos puntos de acuerdo, y propuso además que los Congresos locales adopten medidas para que los sueldos de funcionarios municipales salgan de los propios recursos regionales, y no de las aportaciones federales o estatales, para que sean equitativos con la realidad de sus comunidades.

Un día después, los legisladores del Partido Acción Nacional se refirieron que existían ediles que ganaban hasta 420 mil pesos al mes.²⁸

El coordinador de diputados panistas, Felipe Calderón, se pronunció porque los salarios de los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno "se ajusten y sean acordes a una realidad de pobreza y desigualdad que vivimos en México".

Sobre las publicaciones que han revelado supuestas percepciones exorbitantes de presidentes municipales del PAN, Calderón Hinojosa dijo estar totalmente en contra de esa situación. "No podemos seguir pensando que en municipios donde existen pobreza y miseria haya sueldos multimillonarios, como el de Tultitlán o muchos otros de ese tipo".

Calderón precisó que en la agenda de los diputados del Partido Acción Nacional (PAN) está la propuesta de modificar la Constitución para elaborar una Ley de Percepciones Públicas.

²⁷ Véase, Periódico La Jornada, 7 de febrero de 2002.

Debido a todo lo acontecido por las irregularidades y falta de transparencia y veracidad de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, el 11 de febrero de 2002 en el boletín no. 418 expedido por el Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de México, se determino que:

El nivel más alto de salario que un funcionario público de Acción Nacional podría percibir mensualmente sería de 150 mil pesos y el mínimo oscilará entre 15 y 17 mil pesos dependiendo de los presupuestos anuales que recibe cada municipio, la ubicación geográfica, el nivel de población y de responsabilidad.

Francisco Gárate Chapa, presidente del Comité Directivo Estatal de Acción Nacional, en el Estado de México, habló en conferencia de prensa sobre el tema de los salarios de algunos funcionarios emanados de las filas del partido y dijo "es un asunto muy complejo, los salarios de los servidores públicos tienen que darse de acuerdo a las condiciones del mercado laboral, a las condiciones económicas de los municipios".

Recalcó que la demanda de la sociedad es la transparencia no sólo de los funcionarios de un partido sino del mismo gobernador del estado, secretarios, diputados y presidentes municipales.

En el caso de Agustín Hernández Pastrana, presidente municipal de Ecatepec en ese entonces, dijo que ha desmentido que su salario sea superior a los 400 mil pesos mensuales, como lo señaló recientemente la revista Cambio. El Edil ha confirmado que su percepción asciende a 140 mil pesos.

Al respecto Gárate Chapa explicó que en dicho municipio se venía dando una tradición semestral que consiste en la entrega al presidente municipal de un bono de dos meses de salario.

²⁶ Véase, Periódico El Universal, 8 de febrero de 2002.

La publicación de dicho medio escrito fue de manera dolosa debido a que sólo se han hecho señalamientos a las administraciones emanadas de Acción Nacional y, en cambio, no se han dado a conocer los sueldos de alcaldes como el de San Felipe del Progreso, uno de los municipios con más índices de marginalidad, quien percibe mensualmente 184 mil pesos.

Lo mismo ocurre con el alcalde de Nezahualcóyotl, cuyo sueldo es superior a 200 mil pesos.

Respecto al código de ética de los servidores públicos del partido acción nacional dijo Garete Chapa que no buscaba remplazar las leyes establecidas en diversas disposiciones y en la misma doctrina y en los estatutos de Acción Nacional, sino generar un compromiso para que los funcionarios emanados del partido cumplan con un catálogo mínimo de acciones y de conducta.

Diversas opiniones de analistas políticos han llegado a considerar que el Código de Ética de Acción Nacional pudiera ser sólo un catálogo de las buenas intenciones, señaló, "el Código de Ética es mucho más que eso, es un compromiso de frente y de cara a la sociedad".

Aunque muchas de las cuestiones que se señalan en el Código de Ética están ya establecidas en diversos ordenamientos legales, señaladas en la ley de responsabilidades de los servidores públicos tanto federal como local, lo que se busca es refrendar nuestra obligación de tener gobiernos que sean abiertos, honestos, transparentes y eficaces.²⁹

Los puntos sobresalientes del Código de Ética de los Servidores Públicos del Partido Acción Nacional que tienen relación con el tema son:

²⁹ Véase, Boletín No. 418 , Comité Directivo Estatal del PAN – Edo. Mex., 11 de febrero de 2002.

1. Este Código deberá ser asumido como un auténtico compromiso personal por todos los servidores públicos de elección postulados por el Partido Acción Nacional, ya sean del Poder Ejecutivo o Legislativo, de los tres órdenes de gobierno, así como por los militantes del PAN que sean servidores públicos designados en cualquier dependencia federal, estatal o municipal.

16. Aplicaré correcta, transparente y responsablemente los recursos públicos, evitando cualquier discrecionalidad o desvío en la disposición de los mismos. Los recursos públicos en ningún caso se utilizarán para campañas electorales.

17. Percibiré por mi trabajo sólo la remuneración justa y equitativa que sea acorde a mi función, responsabilidades y a las circunstancias de mi comunidad.

23. Me aseguraré que la información que llegue a la sociedad sea veraz, oportuna, adecuada, transparente y suficiente para cumplir con la exigencia del derecho a la información.

En Marzo de 2002 el ex alcalde panista del municipio de Ecatepec, estado de México, Agustín Hernández Pastrana -quien según la Contaduría General de Glosa del Congreso mexiquense percibía un salario de 420 mil pesos mensuales-, se propuso, en sesión de cabildo, un salario de 131 mil pesos, "pues las percepciones deben guardar proporcionalidad del cargo"³⁰, dijo.

Además, los regidores aprobaron establecer un tabulador para regular los sueldos de los miembros del cabildo, cuyo proyecto sería elaborado por la Dirección de Administración Municipal.

³⁰ Véase, Periódico La Jornada, viernes 1 de marzo de 2002.

En la sesión de cabildo, la fracción priista se abstuvo de votar, pues consideraron que la cantidad fijada por el alcalde es todavía elevada, además denunciaron que de donde obtiene los mayores recursos es de su bono.

Informaron también que solicitarán a la Contraloría General de Glosa les dé a conocer oficialmente las percepciones que recibe el alcalde.

Dos meses después, Ignacio Labra Delgadillo, diputado local del PAN, informó que la fracción parlamentaria de su partido presentó una iniciativa para tabular los salarios de los servidores públicos del estado de México.³¹

En ella establecen ingresos máximos de 131 mil pesos y mínimos de 20 mil pesos para los 124 alcaldes de la entidad.

Asimismo, señaló que los ediles panistas efectuaron los "ajustes" necesarios a sus percepciones.

El legislador panista informó que una semana después iniciarán el análisis sobre la fijación de ingresos para servidores públicos de los tres poderes de gobierno.

Indicó que la fracción parlamentaria del PAN presentó su propuesta salarial y que la intención es que fuera en 2003 cuando los tabuladores entraran en vigor.

Aseguró que se cuenta con un instrumento legal para regular los salarios de los alcaldes del PAN. "Se efectuaron los ajustes necesarios por instrucción de la directiva del partido", comentó, al ejemplificar que el presidente municipal de Ecatepec, Agustín Hernández Pastrana, quien tenía ingresos reales de 200 mil pesos mensuales, los redujo a menos de 130 mil pesos.

Ignacio Labra detalló que en la propuesta de la bancada panista se establece la aplicación de criterios básicos para normar los parámetros de fijación salarial.

Reiteró que legisladores de su partido proponen que alcaldes mexiquenses tengan ingresos máximos de 131 mil pesos y mínimos de 20 mil pesos.

Además indicó que no se puede aceptar que ediles de municipios rurales tengan ingresos superiores a 100 mil pesos.

Dijo que la fracción legislativa del PAN propone que regidores, síndicos y directores de área tengan ingresos de 55, 65 y 70 por ciento en relación con los ingresos de los alcaldes.

Para enero de 2003 el tema siguió dando de que hablar, ya que los sueldos exagerados que perciben funcionarios federales, estatales y municipales en el país propiciaron un desencuentro de opiniones entre legisladores de PAN y PRD, quienes se atribuyeron la paternidad de la iniciativa para regular las remuneraciones de los funcionarios públicos,³²

A tal grado llegó la discusión en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que los perredistas recordaron montos exorbitantes hasta por 400 mil pesos mensuales que se embolsó un alcalde panista. La réplica de los legisladores del blanquiazul no tardó y acusaron a una diputada perredista de encabezar el movimiento en San Lázaro para lograr un fondo de retiro por más de un millón de pesos al concluir la presente Legislatura.

El coordinador de los diputados del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, subió a tribuna para recordar que el 20 de febrero del año pasado presentó una iniciativa de reforma

³¹ Véase, Periódico La Jornada, martes 14 de mayo de 2002.

³² Véase, Periódico La Jornada, 9 de enero de 2003.

constitucional a los artículos 73, 75, 115 y 127 para establecer los criterios mínimos en la asignación de sueldos y emolumentos de los servidores públicos.

"Permitirá la revisión de cuentas y podrá evitar los casos de abuso, porque sugiere los criterios bajo los cuales deben regirse los sistemas de remuneración y las sanciones que en su caso se apliquen por incumplimiento".

Fundamentalmente la propuesta del legislador del PAN se centra en que ninguna remuneración de los servidores públicos deberá ser superior al monto máximo autorizado en el presupuesto federal para la remuneración del Presidente de la República, porque éste ejerce la función de jefe de Estado y de ningún modo se justifican sueldos más altos para otros funcionarios.

Después subió a tribuna el diputado del PRD Ramón León Morales, quien presentó una iniciativa para regular, también, las remuneraciones de los funcionarios públicos. El legislador consideró que en la actual administración federal se ha generado una cultura de crecimiento para los salarios de los funcionarios públicos.

"Es una gran injusticia del mundo salarial privado y se ha ido convirtiendo en una especie de ideología oficial. Si bien desde la época del régimen priista tal diferencia ya se daba y eran frecuentes los ingresos adicionales ilícitos, con la llegada del panismo dicha desigualdad salarial se ha acentuado. De hecho, desde la Presidencia de la República se estimuló el aumento salarial de los altos mandos. Así se inauguró este gobierno acentuando la desigualdad; así el salario del Presidente llegó hasta 230 mil pesos mensuales, señaló.

"El caso más vergonzoso fue el del también panista alcalde de Ecatepec, quien llegó a cobrar 420 mil pesos mensuales, pero también se inscriben en este listado los sueldos de los diputados locales del Congreso de Baja California, de mayoría panista, con 108 mil pesos al mes, superior a los diputados federales. Otro caso conocido es el del edil de Tultitlán, con un ingreso anual de 213 mil 576 dólares, 46 mil 579 dólares más que el primer ministro inglés Tony Blair. Dicho alcalde cobra 183 mil 500 pesos al mes".

León Morales criticó la actitud de los panistas y les pidió voluntad y no sólo discurso. Les recriminó el doble lenguaje y señaló que no basta con los llamados a la cordura, porque "la exigencia del más mínimo decoro no ha sido suficiente para no lucrar con las percepciones que algunos servidores públicos se han otorgado; es necesario establecer en la ley la exigencia de que las percepciones no sean arbitrarias ni abusivas".

Posteriormente se abrió paso a la lectura de comunicaciones en la tribuna de la Comisión Permanente, no obstante, el diputado panista Julio Castellanos recordó que el coordinador de su bancada, Felipe Calderón, presentó primero la iniciativa para regular los sueldos de los servidores públicos y con el antecedente de la crítica a sus correligionarios arremetió contra el PRD:

"sin menoscabo es pertinente que la Constitución faculte al Congreso para establecer por medio de la ley los lineamientos a los cuales debe sujetarse toda percepción pública. La ausencia de esta facultad afecta a funcionarios públicos emanados de todos los partidos políticos, de los tres poderes de gobierno y de los tres poderes de la Unión; baste señalar el penoso intento encabezado por la diputada Petra Santos, del PRD, para obtener el pago de un bono de marcha por un millón 250 mil pesos a diputados de esta legislatura".

Así, los señalamientos del PAN y del PRD quedaron en el cajón de las anécdotas y lo único válido es que las iniciativas de Felipe Calderón y Martí Batres se encuentran en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su análisis, posterior dictamen y finalmente llevarlas a votación.

El 18 de agosto de 2003 se publicó que se bajaron los salarios a nuevos alcaldes del Estado de México, los cuales deberán ceñirse a los tabuladores que marcan las dirigencias de sus partidos y dejar atrás los elevados salarios que rigieron en el último trienio con salarios máximos de 139 mil pesos y no ya los de 420 mil pesos que se cobraron algunos alcaldes del PAN.³³

³³ Véase, Periódico La Jornada, 18 de agosto de 2003.

Con esto, el salario máximo para los presidentes de los municipios mas poblados deberá ubicarse en cerca de 140 mil pesos al mes, en el caso de las alcaldías gobernadas por el PAN y de 60 mil pesos por las encabezadas por perredistas, en tanto que los ediles del PRI no tendrán derecho ni siquiera a comprarse autos nuevos o a "remozar sus casas" apuntó en entrevista precia Isidro Pastor Medrano, presidente estatal del PRI.

El tabulador salarial del PAN señala la obligación de los presidentes municipales de extracción panista de apegarse a un ingreso que no supere 139 mil pesos al mes, apunto el ex líder estatal Francisco Garate Chapa.

Esto para los municipios más poblados como Naucalpan y Tlanepantla, mientras que los alcaldes de municipios con pocos habitantes y rurales cobrarán un salario cercano a los 15 mil pesos mensuales.

El tabulador salarial del PAN será obligatorio para los 22 alcaldes emanados del PAN, como acuerdo del Consejo estatal aunque no lo apruebe la legislatura, apunto Garate Chapa, al reconocer que había "terrible exceso en las percepciones de los municipios".

De acuerdo con una lista de salarios dada a conocer por la Contaduría General de la Glosa de la Legislatura local, el alcalde de Ecatepec saliente Agustín Hernández Pastrana llegó a cobrar 420 mil 447 pesos; el de Cuautitlán Izcalli, Fernando Covarrubias Zavala, 179 mil 765 pesos y el de Atizapán de Zaragoza Juan Antonio Domínguez Zambrano, 145 mil pesos.

La propuesta salarial del PRD, es que los Alcaldes del Valle de México no deben cobrar mas que el jefe de Gobierno del Distrito Federal que se ubica en 60 mil pesos al mes, apuntó Patricia Jiménez, secretaria de comunicación del PRD en el Estado de México.

A su vez, el presidente estatal del PRI, Isidro Pastor Medrano afirmó en entrevista previa que los alcaldes emanados de las filas del tricolor "no tendrán derecho a

comprar autos nuevos ni a remozar sus casas mucho menos a embriagarse públicamente y dejar a un lado altos salarios como parte del nuevo perfil prisita.

Para septiembre de 2003 los cabildos de Nezahualcóyotl y Atizapán de Zaragoza, estado de México, aprobaron reducir los salarios de sus integrantes. En el primero se autorizó que las percepciones de los trabajadores de primer nivel sean 15 por ciento menores en comparación con lo que ganaban sus antecesores inmediatos, y en el segundo los recortes serán de 10 a 40 mil pesos mensuales.

El presidente municipal perredista de Nezahualcóyotl, Luis Sánchez Jiménez, y sus 22 integrantes del cabildo informaron que con las reducciones se tendrá un ahorro mensual de un millón 200 mil pesos.

En rueda de prensa, Sánchez Jiménez explicó que su sueldo mensual como alcalde será de 87 mil 975 pesos, sus tres síndicos ganarán 71 mil 479, y los 19 regidores 57 mil 183, mismos que ya incluyen bonos y gratificaciones, aclaró.

Detalló que las reducciones se ven reflejadas con los 102 mil 416 pesos que percibía mensualmente el ex presidente municipal Gildardo González Bautista, los 82 mil 228 de los síndicos y 65 mil 958 de los regidores.

"Estamos ganando bien de acuerdo con las proporciones del municipio de Nezahualcóyotl", manifestó.

El secretario del ayuntamiento, Eduardo Arnal Palomera, informó que su sueldo fue reducido de 88 mil a 72 mil pesos, y que estos "ajustes" también se aplicaron a los ingresos del alcalde -del cual no quiso informar-, regidores y directores de área. Además, se retiró el pago de "bonos y compensaciones extraordinarios" a directores, edil, síndicos y regidores, dijo.

Otro caso de reducción de salarios de servidores públicos se dio el 15 de septiembre de 2003 en el ayuntamiento de Los Reyes La Paz, estado de México.³⁴

Apuntó el edil Pablo Castellanos que de esta manera, habrá una reducción mayor a 55 por ciento en la nómina mensual del ayuntamiento, que disminuirá de 3.2 millones de pesos a casi 1.5 millones. Comentó que en la administración anterior el edil obtenía 180 mil pesos mensuales, "y ahora sólo cobrará 40 mil pesos".

Algo muy relevante para la continuación de este trabajo de investigación sucedió el Miércoles 19 de marzo de 2003 al establecer la Suprema Corte de Justicia de la Nación un criterio que garantiza que los municipios son los únicos que pueden fijar los sueldos de los funcionarios públicos de su administración, lo que implica que los presidentes municipales, regidores o tesoreros pueden autorizarse los salarios que quieran sin ningún límite.³⁵

Los lineamientos que estableció la Corte derivaron de un fallo que se emitió a favor de los municipios de Monterrey y Santa Catarina, quienes tramitaron controversias constitucionales para impugnar reformas a la Constitución de Nuevo León.

Tanto Monterrey como Santa Catarina lograron que los ministros anularán las reformas locales mediante las cuales se estableció en Nuevo León que los municipios deberán someter a la aprobación del Congreso local las remuneraciones de sus servidores públicos para evitar sueldos excesivos.

El fallo de la Corte de momento sólo favorece a los municipios de Monterrey y Santa Catarina. A todos los demás ayuntamientos de Nuevo León se les seguirá aplicando las normas establecidas en la Constitución local en tanto no tramiten una controversia constitucional para recibir la protección de la SCJN.

³⁴ Véase, Periódico La Jornada, 15 de septiembre de 2003.

³⁵ Véase, Periódico La Jornada, 19 de marzo de 2003.

Más allá de los efectos que pueda tener la decisión de la Corte en Nuevo León, la relevancia del fallo es que sienta criterios jurídicos sobre la autonomía de los municipios.

El fallo que emitió la Corte al resolver las dos controversias constitucionales generó división de criterios entre los ministros del máximo tribunal del país.

Debido a las posturas encontradas, las controversias de los municipios de Monterrey y Santa Catarina se aprobaron con ocho votos a favor y tres en contra.

Los ministros Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Silva Meza y Humberto Román Palacios votaron en contra por considerar que limitar los salarios de los funcionarios municipales y sus atribuciones para vender bienes inmuebles del ayuntamiento, no viola su autonomía de los municipios.

Durante la sesión pública, el ministro Juan Silva Meza consideró incorrecto que los funcionarios municipales puedan "aumentar o disminuirse de manera caprichosa los sueldos".

En contraste, al manifestarse en favor de que los municipios puedan fijar libremente los salarios de sus funcionarios, el ministro Genaro recordó que ahora son los electores quienes se encargan de castigar cualquier abuso de los servidores públicos a la hora de fijar sus sueldos.

"En los tiempos que vivimos las elecciones premian y castigan. El gobierno municipal es el más cercano a la gente, el más perceptible en cuanto a problemas, aciertos y desviaciones; en este tenor, si existen abusos en el ejercicio del poder, serán los

electores los que decidan, como vimos muy recientemente en las elecciones del Estado de México".

Sin mencionar algún caso a detalle, Góngora Pimentel se refirió a los municipios como Ecatepec, en donde el PAN perdió la alcaldía que gobernaba un panista que se autorizó un sueldo de más de 400 mil pesos.

Góngora Pimentel estimó que no era "explicable que se pretenda limitar la autonomía municipal, nuevamente con meras conjeturas sobre el posible mal uso de dichas atribuciones y se enjuicie como constitucional una intervención clara en la esfera municipal, que dejará al municipio en manos de la mayoría partidaria que domine en el Congreso local".

Al defender su postura y la de la mayoría, Góngora recordó: "La única autonomía posible y realmente efectiva es la financiera, si un municipio no puede decidir cuánto y en qué va a gastar los ingresos que recibe, la autonomía es entonces una mera cuestión retórica, asimismo, si la interpretación constitucional restringe dicha autonomía, entonces convierte al texto constitucional en una entelequia".

Otro caso importante respecto de la autonomía municipal, se dio en Julio de 2003 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló en favor del municipio de Tecámac, estado de México, en la controversia constitucional que interpuso contra la intervención a la tesorería municipal de la Contaduría General de Glosa (CGG) del Congreso mexiquense.³⁶

El regidor de esa localidad, José Antonio Venegas Gutiérrez, informó que este fallo sienta un precedente, toda vez que la SCJN solicitó a la CGG omitir la intervención de las tesorerías de los municipios del estado en su ley orgánica, basado en los preceptos de la autonomía municipal del artículo 115 constitucional.

³⁶ Véase, Periódico La Jornada, viernes 18 de julio de 2002.

Desde febrero del 2002, el ayuntamiento panista de Tecámac fue intervenido en sus finanzas por la Contaduría General de Glosa, argumentando presuntas irregularidades por 13 millones de pesos, "por lo que a partir de dicha fecha el organismo observaba las finanzas del municipio", explicó.

El ayuntamiento consideró esta acción "un exceso de facultades" de la CGG, por lo que contrató a un despacho jurídico para que promoviera una controversia constitucional ante la SCJN, basada en la autonomía municipal.

Luego de más de un año, la SCJN emitió la resolución en favor del municipio "con lo que manifiesta que la CGG se extralimitó de sus funciones y no cuenta con facultades para intervenir las finanzas de los municipios del estado", sostuvo Venegas Gutiérrez.

4.2 Artículo 148 de la Constitución Política del Estado de México.

En base a lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que a letra dice:

"Artículo 148. - La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran, acuerde tales reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reforma."

4.3 Artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México.

Se propone la reforma del artículo 147 que actualmente se encuentra de la siguiente manera:

“Artículo 147. - El Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás trabajadores al servicio de los poderes del Estado, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.”

4.4. Artículo 147 y la Propuesta de Reforma

Para quedar:

Artículo 147. - El Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás trabajadores al servicio de los poderes del Estado, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que será equitativa y congruente con la situación socioeconómica que guarde la entidad y con el estado de la Hacienda Pública, estará expresamente determinada en su monto total en salarios mínimos en el presupuesto Anual de egresos que corresponda y será dada a conocer en forma pública con la situación patrimonial de dichos titulares.

4.5 Explicación de la Propuesta de Reforma

Entendiendo que la remuneración de estos servidores públicos debe ser justa e irrenunciable, entendiendo esto, que el ingreso personal de estos servidores públicos debe ser digna y suficiente, para que los individuos estén en condiciones de dedicarse

de tiempo completo a la función pública sin necesidad de acudir a otras fuentes de ingresos, para complementar sus ganancias y satisfacer sus legítimas necesidades individuales y familiares.

Dicha remuneración debe ser, por otra parte, equitativa y congruente tanto con el estado socioeconómico de la entidad, como con la situación que guarda la hacienda pública. Con esto se buscaría poner parámetros al ingreso de los titulares de los poderes públicos, para que si bien su ingreso sea suficiente, no sea desproporcionado, sino ajustado a la realidad que viven la población y las finanzas del municipio.

Las remuneraciones además deberán de estar expresamente determinadas en su monto total en el Presupuesto Anual de Egresos, para que los mexicanos conozcamos de que manera se invierte el gasto público en cubrir estos renglones del egreso, y para que no exista ya partidas de compensaciones extraordinarias de las que no conozcamos ni la forma de su distribución, ni sus beneficiarios, ni los montos de sus erogaciones.

Se debe entender a la remuneración como la suma total del salario y prestaciones que devenguen los funcionarios por el desempeño de su cargo.

Finalmente, se propone que el ingreso de estos servidores públicos se de a conocer públicamente, con su situación patrimonial.

La exposición de motivos del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente deberá contener los razonamientos socioeconómicos y las motivaciones financieras que justifiquen el monto del ingreso personal total de dichos servidores públicos.

Con esta propuesta se plantea privilegiar y proteger el derecho de estos servidores públicos a percibir una remuneración justa pero proporcional, el derecho del público a la información y los principios de certeza y de transparencia en el ejercicio de la función pública.

Además, se pretende contribuir a resolver de manera frontal, razonable y objetiva, una de las mayores demandas del pueblo de México: información, transparencia y proporcionalidad en los ingresos de los servidores públicos.

Y que se cumpla la remuneración justa y equitativa de que tanto habla la legislación existente.

CONCLUSIONES

1. El municipio es una institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta gobernada por un ayuntamiento, y que con frecuencia, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado.
2. La institución del Municipio Libre se encuentra regulada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consiste en que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.
3. El municipio goza de autonomía hacendaria, administrativa y política.
4. La autonomía hacendaria consiste en la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.
5. La autonomía administrativa es la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando, además, con facultades para reglamentar renglones de la convivencia social.

6. La autonomía política es la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

7. El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional: el ayuntamiento es la forma de gobierno más inmediata y directa de la población del municipio.

8. El servidor público municipal es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal.

9. Para elegir a los servidores públicos de los ayuntamientos existen dos formas: la elección popular y la designación directa.

10. Los ayuntamientos de acuerdo a la constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se integran por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.

11. La problemática que presentan las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos en el Estado de México en razón de : la autonomía municipal, la autorregulación de las remuneraciones, la desigualdad de remuneraciones en relación con otros municipios, la heterogeneidad de

criterios para su asignación, la discrecionalidad, la diversidad de rubros y conceptos.

12. Se propone reglamentar la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos de los Ayuntamientos en el Estado de México, de tal forma que exista transparencia y claridad sobre el monto total de los salarios y las compensaciones que reciben los funcionarios municipales.

13. Se propone que las remuneraciones de dichos servidores públicos sean equitativas y congruentes con la situación socioeconómica que guarde la entidad y con el estado de la Hacienda Pública.

14. Las remuneraciones deberán estar expresamente determinadas en su monto total en el Presupuesto Anual de Egresos, para que los mexicanos conozcamos como se invierte el gasto público.

15. Se propone que el ingreso de estos servidores públicos se den a conocer públicamente, con su situación patrimonial con lo cual se lograría transparentar la política salarial y hacer del conocimiento público el monto de las percepciones de los altos funcionarios municipales, dando un carácter público y transparente a las remuneraciones.

16. Se profesionalice la Administración Pública Municipal, determinando el monto total de las remuneraciones en el Presupuesto Anual de Egresos.

BIBLIOGRAFÍA

Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Baena Paz, Guillermina. *Metodología de la investigación*. Publicaciones Cultural, México, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002.

Coeto Mota, Rodolfo. *El presupuesto, planeación y elaboración*. UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, México, 1988.

Colin Sanchez, Mario. *El municipio libre*. Toluca, mex. : Gobierno del estado de México, 1978

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Editorial Porrúa, México, 2001.

García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1995.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. *Derecho Municipal*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

López Chávez, Alejandro. *Derecho municipal: instrumento metodológico*. UNAM, Facultad de Derecho, División Sistema de Universidad Abierta, México, 1992

López Sosa, Eduardo. *Derecho municipal mexicano*. México, D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Ochoa Campos, Moisés *La reforma municipal* Editorial Porrúa, México, 1968.

Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho municipal*. Editorial Porrúa, México, 1998.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho municipal*. Editorial Porrúa, México, 1999.

Sánchez Gómez, Narciso. *Primer curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1998.

Tena Ramirez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2001.

Ventura Silva, Sabino, *Derecho Romano*, Editorial Porrúa, México, 1992.

Legislación

Código Electoral del Estado de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos en el Estado de México y Municipios.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Fuentes Hemerográficas

Periódico La Jornada

Periódico El Universal

Periódico EL Norte

Periódico Reforma