



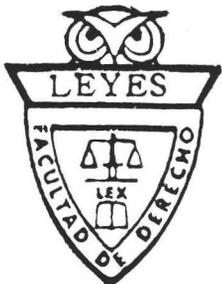
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

ESTUDIO EN TORNO A LOS DERECHOS LABORALES DE LOS
TRABAJADORES MUNICIPALES DE BASE DEL ESTADO DE
MEXICO Y LA IMPORTANCIA DE SU VERDADERO
RECONOCIMIENTO PARA IMPULSAR EL SERVICIO CIVIL
DE CARRERA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARINA CARMONA GARCIA



ASESOR:

LIC. LEOPOLDO CARMONA GONZALEZ

MEXICO, D. F.

2004



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.



FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
 Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
 AUTÓNOMA DE
 MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
 DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
 ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **MARINA CARMONA GARCIA**, con número de cuenta 88206680, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ESTUDIO EN TORNO A LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES DE BASE DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA IMPORTANCIA DE SU VERDADERO RECONOCIMIENTO PARA IMPULSAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA"**, bajo la dirección del **LIC. LEOPOLDO CARMONA GONZALEZ**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. **LETICIA DOMÍNGUEZ SUBIAS**, en el oficio con fecha 25 de junio de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente
 "POR MI RAZA ABOLARA EL ESPIRITU"
 Ciudad Universitaria D. F., 23 de agosto 2004.
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO
 DEL TRABAJO Y DE LA
 SEGURIDAD SOCIAL
LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA
 Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL. La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaría General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
 c.c.p.-Alumno (a).

DEDICADA:

A mis Abuelitos:

Amparito por ser mi amiga y
por que la extraño mucho, a
Porfirio por el apoyo a mi familia,
sobre todo a mi mamá, y a
Miguel, porque aunque te fuiste
justo antes de que yo naciera,
se que encargaste mi cuidado
a mi abuela.

Donde quiera que estén, les
envío todo mi amor y espero
como siempre me acompañen
en este momento tan importante
de mi vida.

AGRADEZCO:

A Dios

por estar siempre a mi lado.

A mis Padres

por su cariño, protección y
por su apoyo incondicional
en la realización de mis sueños.

A mis hermanos

compañeros de mi infancia,
por su empeño en recordarme
que debía concluir la carrera.

Al Lic. Juan Pérez Abreu

porque al cursar Derecho Municipal,
nació en mí el aprecio por el Municipio
donde he vivido: Chalco.

Al Lic. José Gerardo de la Riva Pinal

por su motivación para que me
Titulara y por la confianza que
ha depositado en mi persona.

Al Lic. Leopoldo Carmona González

por su tiempo, atenciones y apoyo
que me brindó para la elaboración
de esta Tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS BÁSICOS Y NOCIONES GENERALES

I.	Las Garantías Sociales.	2
II.	El Derecho del Trabajo; Proteccionista de la Clase Trabajadora.	3
III.	Concepto de Derecho del Trabajo.	5
IV.	El Derecho Burocrático.	7
	1. Concepto.	9
	2. Relación laboral.	10
	3. Sujetos.	14
	A. Estado.	14
	B. Trabajador, Confianza y Base.	16
	4. Los Regímenes Especiales del Derecho Burocrático. Los Estados y Municipios uno de ellos.	19
V.	El Municipio.	20
	1. Concepto.	20
	2. Elementos Constitutivos.	22
	3. Su ubicación dentro del Sistema Federal.	24
	4. Los Municipios del Estado de México.	26
VI.	El Servicio Civil de Carrera.	28
	1. Definición.	28
	2. Experiencias vigentes.	31

CAPÍTULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO, LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

I.	El Municipio mexicano.	36
1.	Época prehispánica.	36
2.	Época de la colonia.	38
3.	México independiente.	43
4.	El Porfiriato.	46
5.	El Municipio en la Constitución de Querétaro.	47
II.	Ideal Juarista del Servidor Público.	52

CAPÍTULO TERCERO
MARCO JURÍDICO

I.	Base Constitucional de los Trabajadores al Servicio del Estado.	55
II.	Texto actual del artículo 115 Constitucional.	60
III.	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.	64
IV.	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	67
V.	Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios.	69
VI.	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	71
VII.	Reglamentos.	72

CAPÍTULO CUARTO
LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES
DE BASE DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA IMPORTANCIA DE SU
RECONOCIMIENTO PARA IMPULSAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

I.	Las Relaciones Laborales de los Municipios del Estado de México.	75
II.	Composición.	79
III.	Órgano Local de Jurisdicción Laboral.	81
IV.	Condiciones Generales de Trabajo.	84
	1. Jornada de trabajo.	85
	2. Salario.	87
	3. Días de descanso, vacaciones y licencias.	89
	4. Trabajo de mujeres.	89
V.	Derechos.	91
	1. Seguridad y servicios sociales.	91
	2. Capacitación y adiestramiento.	93
	3. Escalafón.	95
	4. Sindicalización.	97
	5. Estabilidad en el empleo.	99
VI.	Continuidad gubernamental y profesionalización de la administración municipal.	101
VII.	Profesionalización del servidor público. Caso del Estado de México.	104
	CONCLUSIONES.	109
	BIBLIOGRAFÍA.	111

INTRODUCCIÓN

La experiencia personal recabada durante los años de trabajo dentro de la administración pública en el Estado de México, ha sido tiempo suficiente para advertir que los trabajadores, tanto de base, como los de mandos medios y superiores tienen un desconocimiento total de los derechos y obligaciones que les impone el marco jurídico laboral mexicano.

La ausencia de profesionalismo al momento de seleccionar el personal, los compromisos de campañas electorales, la constante práctica de despedir a los servidores públicos municipales injustificadamente, la inestabilidad en el empleo, la falta de capacitación de los mismos, entre otros factores, redundan en la deficiente prestación de los servicios públicos que se encuentran a cargo del municipio.

Esto hace necesario un urgente cambio en las políticas públicas, en las que se contemple el estímulo al desarrollo profesional, se reconozcan los méritos de los trabajadores, se les garantice la permanencia en el empleo y se les capacite con el objeto de que estén en la posibilidad de brindar un mejor servicio a la población civil, dentro de un marco jurídico que asegure su desempeño honesto y eficiente.

El presente documento está estructurado en cuatro capítulos. El primero contiene conceptos básicos acerca del Derecho del Trabajo, Derecho Burocrático, el Municipio y el Servicio Civil de Carrera. En el segundo se presentan los antecedentes del Municipio, los trabajadores del Estado y el Servicio Civil de Carrera. El tercer capítulo corresponde al Marco jurídico desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta los Reglamentos municipales. Y finalmente, en el cuarto capítulo se abordan las Condiciones Generales de Trabajo, los Derechos de los trabajadores municipales y la Profesionalización de la administración municipal.

CAPÍTULO PRIMERO
CONCEPTOS BÁSICOS Y NOCIONES GENERALES

I. LAS GARANTÍAS SOCIALES.

Específicamente hablando, la Norma fundamental que rige a nuestro país contiene ciertas garantías de carácter social, tales como el derecho a la educación y a la cultura, proclamada en su artículo 3; la libertad de trabajo así como la prohibición de la relación mayor a un año en perjuicio del trabajador, en su artículo 5º; la prohibición de imponer a los obreros o jornaleros multa mayor al importe equivalente al sueldo de una semana; como lo establece el artículo 21. Por su parte el artículo 27 consagra el derecho a la propiedad privada, aunque el Estado siempre facultado para imponer modalidades a la misma, es decir, no solo constituye una garantía individual, sino que por encima de tal garantía se encuentra el interés colectivo de los mexicanos.

Finalmente, y con referencia al estudio de los derechos laborales, hay autores que como *Alberto Trueba Urbina* consideran que la clase trabajadora encuentra sus garantías sociales en el numeral 123 de la Constitución Política¹; sin embargo cabe hacer énfasis que existen trabajadores, que lamentablemente no han sido protegidos por tal artículo, y por tanto encuentran el fundamento de sus garantías en el artículo 115 y 116 de la Carta Magna.

Es importante señalar, que todas las Constituciones que tuvieron como inspiración los ideales de la revolución francesa le dieron prioridad a las garantías individuales, brindando la mayor libertad posible al individuo, como una conquista del hombre en contra de la represión de sus monarcas; tal movimiento fue bautizado como liberalismo.

Ante las desigualdades sociales que fueron provocadas en todo el mundo, debido al abuso de la libertad sin cortapisas del hombre, el Estado se dio a la tarea de proteger a los mas pobres y débiles.

¹ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Porrúa. México. 1971. P. 52.

Así pues, cuando las Constituciones Políticas se complementan con la inclusión de derechos sociales, dejan de ser exclusivamente políticas, para convertirse en político-sociales. El nuevo derecho social pone en la cima las libertades sociales como un freno a las libertades individuales y a la libertad natural o absoluta.

En este sentido, en la historia constitucional mexicana, tenemos que la norma fundamental de 1857 fue el producto de una batalla que buscaba la emancipación política, la libertad del yugo de la iglesia, el robustecimiento de la nacionalidad y de las garantías individuales; para 1917, se dio un movimiento social que buscaba la liberación de las masas, mediante el establecimiento de garantías sociales para los débiles; particularmente a favor de la clase trabajadora y de los campesinos, a fin de protegerlos de la dictadura del capital y los latifundistas.²

Tales acontecimientos sociales vienen a separar dos etapas constitucionales totalmente distintas, la primera de ellas constituye la etapa de las Constituciones Políticas, en tanto que la segunda surge la etapa de las Constituciones Político-sociales que tienen como detonador, los movimientos sociales de obreros y de trabajadores del campo, no solo en México, sino en todo el mundo, aunque por primera vez dichas causas fueron protegidas por la Constitución Mexicana de 1917.

II. EL DERECHO DEL TRABAJO; PROTECCIONISTA DE LA CLASE TRABAJADORA.

Los caracteres del derecho del trabajo según el maestro José Dávalos son:

- Es un derecho protector de la clase trabajadora;
- Se trata de un derecho en constante expansión;
- Con un mínimo de garantías sociales a favor de los trabajadores;
- Se trata de un derecho irrenunciable; y
- Es un derecho reivindicador de la clase trabajadora.

² Cfr. Ibid. Pp. 58 y 59.

Dados los alcances del presente trabajo, tan solo nos limitaremos a explicar uno de ellos, que a nuestro parecer es fundamental, siendo este que se trate “*un derecho protector de la clase trabajadora*”.

En tal característica, coinciden diversos autores en que el ordenamiento laboral tiene como finalidad, proteger a la clase trabajadora, considerándola la parte mas débil de la relación laboral. Es mas, el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo percibe el trabajo como un derecho y deber sociales. Señala que el trabajo no es artículo de comercio, y exige respeto a las libertades y dignidad de quien lo presta y debe de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Se dice, que los trabajadores, débiles económicamente hablando, así como en su aspecto cultural y social, tuvieron a bien agruparse, para imponer después de la lucha armada de 1910 la protección de sus derechos como clase.

Néstor de Buen es de la opinión que el carácter proteccionista al derecho del trabajo se pone de manifiesto en las distintas ramas. Es mas, considera que en el derecho colectivo, el régimen de la huelga y el del contrato colectivo ha fomentado un equilibrio entre los factores de la producción, y en ocasiones, los sindicatos obreros están en mejor posición de imponer sus condiciones a los patrones.³

Sin embargo, esta posición no es compartida por todos los tratadistas de la materia; uno de los disidentes de la idea expuesta y sostenida por José Dávalos y Néstor de Buen, es el Dr. *Mario de la Cueva* quien es de la opinión de que la idea proteccionista de la clase trabajadora pertenece al pasado. Y que las leyes calificadas como protectoras tuvieron su origen en la oposición al derecho civil y el penal del siglo pasado que sirvieron de base para la mejor explotación de los trabajadores.

³ Cfr. Autor citado por: DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Novena edición. Porrúa. México. 1999. P. 16.

Señala que considerar el derecho del trabajo como un derecho protector de la clase trabajadora significaría calificar a los trabajadores como seres inferiores, o al menos, que está urgida de tutela, la que desde su óptica no necesita, e incluso advierte que no requiere de ella ya que puede enfrentarse de igual a igual con los patrones.⁴

Personalmente nos apegamos mas a la idea de quienes sostienen el carácter protector de las leyes laborales, no solo en el aspecto sustantivo, sino incluso en el procesal. Ejemplo de ello es la existencia, en materia de amparo, de la suplencia de la queja deficiente a favor del trabajador, prerrogativa de la que no gozan los patrones.

III. CONCEPTO DE DERECHO DEL TRABAJO.

Para definir el derecho del trabajo, los distintos tratadistas sobre la materia se han servido atender de diversos criterios, de los cuales se desprenden:

- Criterio referente a los elementos generales del derecho del trabajo;
- Criterio que atiende al contrato de trabajo;
- Criterio que toma en cuenta las relaciones jurídicas de trabajo.

Así mismo, *Guillermo Cabanellas* toma en cuenta tres grupos principales, a saber:

- Definiciones de carácter político;
- Definiciones de índole económico;
- Definiciones de carácter jurídico.⁵

De los anteriores criterios que se han tomado para definir el derecho del trabajo, particularmente, el que nos interesa es el criterio jurídico, sin embargo, el maestro *José Dávalos* señala que de las definiciones jurídicas de la figura en comento, también se pueden dividir en los siguientes criterios:

⁴ Cfr. CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimoctava edición. Porrúa. México. 2001. Pp. 105 y 106.

⁵ Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Séptima edición. Heliasta. Argentina. 1972. Pp. 647 y 648.

- Como regulador del contrato de trabajo;
- Como regulador de la relación de trabajo;
- Como conjunto de normas;
- Finalmente, las definiciones que atienden los diversos fines del derecho del trabajo o laboral.⁶

Por su parte *Jorge Rodríguez Mancini* hace notar que dada la multiplicidad de los conceptos brindados en la doctrina sobre el derecho del trabajo, clasificarlas y desmembrarlas una por una es una labor que excede los objetivos del presente trabajo por lo que se sirve adoptar una definición descriptiva, que tan solo haga patente el conocimiento que se tiene sobre la materia.

Este autor señala que como cualquier otra rama del derecho, se encuentra constituido por un conjunto de relaciones jurídicas.

Ahora bien, el mismo autor se pregunta, si el derecho del trabajo debe abarcar todo el trabajo humano, a lo que se responde, que sí, siempre y cuando se pudieran establecer reglas suficientemente homogéneas y adecuadas para todos los supuestos tomados en consideración. No obstante, es unánime la opinión en el sentido de que es muy distinta la situación de los trabajadores dependientes y la de aquellos que prestan sus servicios de forma independiente, lo cual acarrea que sean tratados por el derecho de forma diversa.

Así pues, el derecho del trabajo tiene su razón de ser en la necesidad de protección social de quienes se hallan en una relación de trabajo dependiente y subordinada, por lo que en la generalidad de la doctrina, circunscribe el concepto de "trabajo", a los fines que persigue la rama en cuestión, es decir, al que se presta en las condiciones señaladas, excluyendo, por tanto, al que se presta de forma independiente,

⁶ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit. P. 40.

el cual será objeto de estudio y regulación de otra rama del derecho, tales como el civil o el mercantil.⁷

Influenciado notoriamente, por las consideraciones antes apuntadas; *Rodríguez Mancini* esboza la siguiente definición sobre la materia:

*“Es el conjunto sistemático de normas y de principios que, de acuerdo con la idea social de la justicia, regulan las relaciones jurídicas –tanto la “individual” como sus ramificaciones- que nacen a raíz del trabajo subordinado, o más simplemente -pero teniendo presente todo lo explicado- el conjunto normativo de las relaciones jurídicas originadas en el trabajo subordinado”.*⁸

Tal definición nos permite poner de relieve el factor “subordinación”, como el elemento de mayor importancia para el derecho del trabajo, ya que se ha dicho que esta rama jurídica se origina en la especial necesidad de proteger a una clase social “a los trabajadores dependientes”, motivo por el cual se ha dicho que se trata de un derecho protector de los trabajadores.

IV. EL DERECHO BUROCRÁTICO.

El Dr. *Mario de la Cueva* apunta que la situación laboral de los trabajadores públicos es uno de los muchos puntos que confronta el derecho del trabajo en la actualidad.

Por ello, este eminente jurista ha tenido a bien centrar su ponencia para dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Es una relación laboral o una de naturaleza distinta, según lo sostuvieron las doctrinas europeas mas caracterizadas desde el siglo pasado, modelos de las corrientes de los pueblos de América?. En caso de que se tratara de una relación de trabajo ¿podrían o deberían introducirse dentro de su regulación las

⁷ Cfr. RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Segunda edición. Astrea. Argentina. 1996. Pp. 27-29.

⁸ Ibid. Pp. 29 y 30.

modalidades que impongan las peculiaridades del trabajo, así como ocurre con otro tipo de trabajadores, denominados usualmente como trabajos especiales?⁹

En lo sustantivo, personalmente soy de la opinión de que los vínculos jurídicos existentes entre los trabajadores burocráticos¹⁰ y el Estado son casi homogéneos; al menos, al grado de no hallar diferencia sustancial alguna entre los servicios que un trabajador presta a favor de los poderes de la Unión, y el que los presta a favor de los poderes y los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios.

En la historia del México posterior a la Constitución de 1917 se ha visto, sobre todo durante los años veintes y treintas, que los empleados públicos, en ocasiones, hasta los de nivel mas bajo eran separados de sus puestos tan solo por el cambio del Secretario de Estado, lo cual fue generando un sentimiento de injusticia en relación con los empleados públicos, por lo que el General Lázaro Cárdenas, en el año de 1938 inició la expedición del Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de la Federación.

Para el año de 1960, el Presidente Adolfo López Mateos inició la reforma al artículo 123 constitucional, con el objeto de incluir dos apartados, "A" y "B", siendo éste último el que se encargaría de la regulación entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios federales y sus Trabajadores. Finalmente, para el año de 1963, fue expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República.¹¹

De las consideraciones históricas anteriores, cabe preguntarse, si fue creado un apartado distinto que regularía las relaciones del Estado con sus trabajadores, por sentir

⁹ Cfr. CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pp. 613 y 614.

¹⁰ Por burocracia también se suele entender al cuerpo o conjunto de personas (funcionarios) jerárquicamente organizados y caracterizadas por ciertas notas estructural y coyunturalmente cambiantes, y en las que se cuentan: entre otros aspectos, no ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior. Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel. Burocracia y Tecnocracia y otros Escritos. Segunda reimpresión. Alianza Universidad. España. 1987. P. 19.

¹¹ Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima edición. Porrúa. México. 1998. Pp. 541 y 542.

el Constituyente permanente que se trataba de relaciones de distinta naturaleza de aquellas que se daban entre los trabajadores y los empleadores particulares, entonces ¿cuál es la diferencia entre los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Distrito Federal y los de las Entidades de la República? La respuesta es categórica. Ninguna.

1. CONCEPTO.

Dado que la finalidad que persigue el presente trabajo no es hacer polémica en torno a las múltiples definiciones que se podrían dar sobre el Derecho burocrático, de la misma manera en que se ha generado al tratar el concepto de derecho del trabajo, tan solo nos referiremos a aquella que el jurista mexicano Miguel Acosta Romero nos proporciona inteligentemente, al concebir esta rama de la siguiente forma:

*“Es aquella disciplina o ramas del derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”.*¹²

De tal definición, entrarían en la rama del Derecho burocrático, tanto los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, de todos aquellos que forman parte de los órganos descentralizados y desconcentrados del Poder Ejecutivo, los de los Gobiernos de los Estados, y en general de todo trabajador que dependa del Estado.

Cabe hacer notar que el mismo Dr. Acosta Romero desprende el Derecho burocrático del derecho del trabajo o laboral, además de advertir que en lugar de que el derecho burocrático tienda a simplificarse, ocurre el fenómeno contrario, al volverse

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999. P. 44.

cada día mas complicado, difícil de sistematizar, interpretar, analizar y enseñar. Prueba de ello es que dentro del Derecho burocrático existen relaciones laborales entre el Estado Federal y sus trabajadores, aquellos que prestan sus servicios a los gobiernos de las Entidades Federativas y sus Municipios, los trabajadores de las Universidades Autónomas, los trabajadores Bancarios, los que están al servicio de las Fuerzas Armadas, los del Servicio Exterior Mexicano, etc.

2. RELACIÓN LABORAL.

El núcleo del derecho burocrático como subrama del derecho del trabajo, también lo constituye la relación individual de trabajo, es decir, la que surge entre el prestador del servicio personal subordinado y aquel que dirige o remunera dicha prestación. Normalmente, esta relación tiene su origen en un contrato en el que se fijan los derechos y obligaciones a cargo de las partes, por lo que el estudio de tal relación corresponde al denominado derecho individual del trabajo.

Pero no todas las relaciones laborales surgen de un contrato individualmente consideradas. Así el derecho colectivo del trabajo también tiene como sujetos a los trabajadores y a los patrones o empleadores, pero no considerados en lo individual, sino en su calidad de grupos sociales. El derecho colectivo se encarga de las asociaciones que forman ambas clases sociales para la defensa de sus intereses económicos de los acuerdos colectivos que ambos tipos de asociaciones tienden a celebrar, a efecto de regular las condiciones generales de trabajo, de las luchas y conflictos que se dan entre ambos sectores y en la forma de darles solución.¹³

Pese que el contrato de trabajo es la forma jurídica en virtud de la cual, generalmente, se da inicio al conjunto de derechos y obligaciones que surgen entre un patrón y un trabajador, el Derecho laboral, ha rebasado la idea del mero contrato para el

¹³ Cfr. RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Op. Cit. Pp. 45 y 46.

disfrute de una serie de prerrogativas que el trabajador debe disfrutar a pesar de la falta de un contrato de trabajo. De ahí nace la idea de la relación laboral, contenida no solo en la Ley Federal del Trabajo sino también en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tan ha sido rebasada la teoría contractualista, que la Ley Federal del Trabajo al introducir la figura de la relación laboral, prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo para darle preeminencia a esta relación que consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a favor de otra persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le de origen, tal y como lo dispone el artículo 20 párrafo primero. De tal forma que para el legislador, el que exista o no contrato carece de trascendencia primaria, dado que al juzgador corresponderá averiguar si efectivamente se dio la relación de trabajo, y para el caso de existir el contrato y se presente en juicio se estará a lo dispuesto en el mismo; pero en caso de no existir, o no se llegara a exhibir, de todas formas el juzgador le otorgará al trabajador un mínimo de derechos contenidos en la ley.

Cabe hacer notar que la relación de trabajo se inicia con la mera prestación del servicio personal, subordinado y dependiente, es decir, no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino la prestación de servicios es quien determina la relación laboral. Por lo que el Dr. *Acosta Romero* llega a la conclusión de que se puede dar el contrato de trabajo sin que existe relación laboral y viceversa.¹⁴

Por lo que hace a su naturaleza jurídica, la relación de trabajo vista desde la óptica de la Ley Federal del Trabajo no se puede considerar como un hecho jurídico, toda vez que en éste se carece del aspecto volitivo, es decir, se genera sin la intención de producir consecuencias de derecho, y en el caso concreto las consecuencias de derecho si

¹⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Op. Cit. Pp. 253 y 254.

son deseadas, ya sea para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, por ambas partes de la relación.

Otro elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y la relación laboral es que nazca y subsista por si misma, es decir, se advierte del hecho, de que si bien es cierto que la voluntad del trabajador para originar la relación de trabajo es indispensable, con apego al texto del artículo 5º del Pacto Federal, también es cierto que el acuerdo de voluntad no es un requisito indispensable para la constitución de tal vínculo, toda vez que en la actualidad, con la existencia de poderosos sindicatos, la voluntad del empresario es mas aparente que real.¹⁵

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, ha de concluirse que para el surgimiento de la relación laboral no es fundamental la existencia del acuerdo de voluntades, es mas, se puede carecer de la voluntad por parte del patrón y sin embargo, si puede haber una relación de trabajo.

Para el Dr. De la Cueva, *"la relación de trabajo consiste en una situación jurídica objetiva que se crea entre el trabajador y un patrono por la prestación de un servicio subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se le aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias"*.¹⁶

Por lo que hace a la relación de trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tenemos que ésta no puede tener como fundamento un contrato, en virtud de que no busca regular las actividades correspondientes al capital y el trabajo

¹⁵ Cfr. Ibid. Pp. 254 y 255.

¹⁶ CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. P. 187. El motivo por el cual se habla de la concepción cuevista de la relación de trabajo es porque de todos es conocido que a este eminente jurista le es imputable la teoría de la relación de trabajo en nuestro país, teoría que sustituyó el contractualismo individualista europeo que resultaba insuficiente para explicar el fenómeno de la relación jurídica entre patrones y trabajadores.

como factores de la producción, dado que los fines que persigue el Estado no son de índole lucrativo.

Por tal motivo, justifica *Acosta Romero*, que para la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores no se requiere de un contrato, sino de un nombramiento, siendo éste el medio por virtud del cual se enviste al funcionario público de funciones específicas.

En la opinión de este eminente jurista mexicano, no puede existir una relación laboral entre el Estado y sus servidores sin que previamente hubiese sido expedido el nombramiento respectivo, acorde con la ley y las partidas presupuestales, o sin que el presunto trabajador figure en la lista de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo. En este sentido véase la siguiente tesis aislada:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LAS PERSONAS QUE CELEBRAN CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS CON UNA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL, NO SON.

Para que se considere que determinado individuo es un trabajador al servicio del estado, es forzoso que exista un nombramiento del órgano estatal facultado para ello, o bien, que dicho individuo figure en las listas de raya, con carácter de trabajador temporal; por lo que, la celebración de un contrato entre un particular y el titular de una dependencia gubernamental, aun cuando se refiera a la prestación de un servicio profesional, no equivale en modo alguno al nombramiento, ya que este es un acto administrativo de carácter específico, en el que el órgano estatal procede unilateralmente, conforme a sus facultades propias y, tiene como notas características: el origen de la relación que vincula al trabajador al órgano estatal; la existencia de un empleo previsto en el presupuesto de egresos y la designación del trabajador mediante nombramiento, características que no concurren en el contrato.”

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen LXXXVI, Quinta Parte. Tesis: Página: 38. Tesis Aislada.

Precedentes. Amparo directo 6323/63. Jean Germain Gillard. 24 de agosto de 1964. 5 votos. Ponente: Ángel Carvajal.

3. SUJETOS.

A. ESTADO.

Este será el sujeto que en primer término abordaremos, señalando que para *Hegel* el Estado “*constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus objetivos de los individuos que en el participan*”.¹⁷

Según las exposiciones de *Maurice Houriou* y *Hans Kelsen*, el Estado es una Institución, dado que es un elemento de la sociedad cuya existencia no depende de la voluntad individual. Y para el segundo autor, el Estado es nada menos que la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y organiza, y que solo encuentra sus límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.¹⁸

Para los efectos del presente trabajo, mas que una concepción tan amplia, con connotaciones filosóficas sumamente depuradas, tan solo requerimos una concepción restringida del término y no tan técnica, por lo que cabe señalar que se utiliza frecuentemente este término para designar a la parte formal de la sociedad política perfecta, es decir, a los órganos del poder público, y de forma mas limitada, al mero gobierno.¹⁹

¹⁷ Autor citado por MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Porrúa. México. 1995. P. 72.

¹⁸ Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM. México. 1983. P. 215.

¹⁹ Cfr. COLOMA, José María. *Léxico de Política*. Quinta edición. Laia. España. 1975. P. 63.

Así pues, para los efectos del presente trabajo es de concluirse que la concepción de Estado que requerimos es una meramente restringida, tan solo para señalar al Estado como un sujeto laboral frente al trabajador que presta sus servicios de forma subordinada en beneficio de éste.

Sin embargo, el Estado, considerado éste en su acepción restringida, es sumamente amplio, ya que si nos referimos al gobierno y a los órganos del poder público, estos son tantos que es preciso delimitar la representación del mismo para los efectos laborales.

Para ello, es fundamental indagar sobre la figura del “titular”, que si bien en el apartado “B” del artículo 123 Constitucional no podemos encontrarlo, sí en el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que consigna: *“la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias(...) y los trabajadores de base a su servicio”*. En el ámbito del Poder Ejecutivo la titularidad de la Dependencia la asume el Secretario del ramo respectivo.

Por ello, se debe concluir que, la titularidad constituye la facultad que de forma individual o colectiva se ejerce como resultado de la representación de la dependencia o del órgano de gobierno, con efectos directos en la relación laboral. A través de ésta figura se asume la representación de la persona moral pública.

Morales Paulín hace notar la existencia de casos en que en un extremo de la relación laboral no se encuentra el titular, sino el órgano (persona moral) y por el otro el trabajador, posición que parece ser la mas correcta, ya que la titularidad es producto de la ficción jurídica de la personalidad moral, por lo que corresponde a ésta el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones patronales.²⁰

²⁰ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Op. Cit. P. 81.

B. TRABAJADOR, DE CONFIANZA Y DE BASE.

Los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos originariamente en el texto del artículo 123 Constitucional, por lo que dentro del periodo comprendido entre los años 1917 y 1929, las legislaturas de los Estados expedieron leyes laborales, en ejercicio de su facultad concedida en el preámbulo del mismo numeral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Algunas de las cuales se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y otras no lo hicieron.²¹

Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían podido disfrutar de las garantías sociales consignadas en el artículo 123 Constitucional para los demás trabajadores. Por lo que surgió un régimen especialmente aplicable a ellos, que se encargaría de regular las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores²², excluyendo, lamentablemente a los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y sus Municipios, quienes comparten la misma naturaleza laboral que los contemplados en el apartado "B" antes aludido.

Hay quienes se aferran en reputar como trabajadores del Estado a los contemplados en el apartado "B" del artículo 123 constitucional. Hay quienes incluyen a los referidos en el artículo 1º de la LFTSE. Sin embargo, son tan limitadas la enunciación constitucional y legal que es mejor concebir como trabajador al servicio del Estado a *"toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las condiciones generales de trabajo, o su equivalente"*.²³

²¹ Cfr. DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991. P. 65.

²² Cfr. *Ibid.* P. 71.

²³ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. P. 80.

Atento a lo dispuesto por el artículo 3º de la LFTSE, trabajador es: *“toda persona que preste 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”*.

Lo primordial del concepto de *Morales Paulin* que compartimos, es que el carácter de trabajador no lo otorga la ley, sino la situación jurídica que de hecho se encuentre situada una persona determinada.

No solo la Ley Federal del Trabajo, sino la aplicable a los trabajadores del Estado hace la distinción entre los trabajadores de confianza y los de base. En este sentido se encuentra redactado el artículo 4º que a la letra dice: *“Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”*.

La diferenciación antes aludida, y que hace la legislación para los efectos prácticos es importante dado que los trabajadores de confianza al servicio del Estado son excluidos expresamente de los beneficios que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atento a lo dispuesto por el artículo 8º de la LFTSE.²⁴

De forma expresa el artículo 5º de este ordenamiento cuenta con una amplia enunciación de los trabajadores de confianza, y por su parte el artículo 6º señala que son trabajadores de base todos aquellos que no se encuentren en el listado del artículo anterior.

En la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional se ha dispuesto sobre los derechos de que gozarán los trabajadores de confianza. Estos se verán protegidos por las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de

²⁴ Igualmente véase, SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 2001. Pp. 393-399.

la seguridad social. Sin embargo, si estos beneficios en la vida real se les otorgaran a estos trabajadores, aún así no gozarían del derecho a la estabilidad en el empleo.

La situación de inseguridad jurídica en que vive esta clase de trabajadores, se hace evidente en situaciones de recorte presupuestal y reducción del gasto público, entre cuyas medidas debe estar la de reducción de los recursos humanos.

Por estos motivos, y por la negación de que han sido víctimas respecto a la defensa de sus derechos laborales por parte de los Tribunales de la materia, es que urge se les otorgue seguridad jurídica a los trabajadores de confianza y no se les abandone a su suerte, ni se encuentren a la deriva del rumbo de los derroteros políticos.²⁵

De las exposiciones que se han citado es de concluirse que los trabajadores de base al servicio del Estado, teóricamente si se encuentran protegidos por las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contemplados y no excluidos del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Indistintamente, al trabajador al servicio del Estado se le suele denominar burócrata, funcionario público²⁶, servidor público²⁷, etc, aunque en puridad técnica los términos tengan acepciones bien diferenciadas, que no cabe profundizar en el presente estudio.

²⁵ Cfr. DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. Cit. Pp. 175 y 176.

²⁶ Funcionario de manera simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. El concepto de funcionario varía en el tiempo y en el espacio, y se le llega a matizar con otras denominaciones. Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Porrúa. México. 1997. P. 325.

²⁷ Servidor público, en la doctrina es toda persona física que con independencia de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado. La confusión semántica que han dado lugar el empleo de varios vocablos no es privativa del Derecho mexicano. La misma situación se puede advertir en Inglaterra y Venezuela.

4. LOS REGÍMENES ESPECIALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO. LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS UNO DE ELLOS.

Hay quienes como *Jorge Rodríguez Mancini* sostienen que el trabajo regulado por el derecho del trabajo es el que se presta en la actividad privada, excluyendo de su regulación y estudio a los trabajadores que prestan sus servicios a favor del Estado, considerándolos en el ámbito del derecho administrativo y constitucional, fundándose para ello en la doctrina tradicional que formula una tesis separatista, basadas en condiciones supuestamente intrínsecas en que se forma y desarrolla una y otra relación. Por lo tanto concluye que en el estado actual que guarda la legislación, las personas que prestan sus servicios al Estado no son, en general, trabajadores, en el sentido técnico-laboral de la palabra, y en principio no están comprendidos en las normas del derecho laboral.²⁸

Si bien es cierto que en la Declaración de derechos sociales de 1917, existe una postura que argumenta que los trabajadores cuyos servicios eran prestados al Estado no habían sido incluidos en dicha Declaración, tras la evolución del derecho Constitucional y del Trabajo, en cuyo proceso se pasó de la regulación local de las relaciones laborales, para posteriormente facultar al Congreso General de la República para expedir una regulación que rigiera en todo el país, cuyo resultado se materializó en la ley de 1931. Para el año de 1938 se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue abrogado por un nuevo ordenamiento para 1941, el que sufrió importantes reformas seis años después, en 1947.

Como resultado de múltiples presiones y tomando en consideración que el trabajo burocrático difería ampliamente del trabajo en general, se reformó el artículo 123 constitucional creando dos apartados, siendo el apartado "B" en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del

²⁸ Cfr. RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Op. Cit. P. 129.

Distrito Federal, de los Territorios Federales y sus trabajadores. Y finalmente se expidió la ley reglamentaria de este apartado constitucional, en el año de 1963.²⁹

Después de esta breve semblanza histórica no es válido afirmar que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y el Estado en su calidad de patrón no pertenecen al derecho laboral, es mas, como ya ha sido señalado, el derecho burocrático constituye una rama que se desprende del derecho del trabajo. Asimismo, siguiendo el argumento que sostiene que los trabajadores en estudio no fueron contemplados en la Declaración de derechos sociales de 1917, es de concluirse que se trata el apartado "B" y sus leyes reglamentarias, un régimen de excepción. Por lo tanto, mas aún, así se debe considerar el régimen jurídico específico que se desprende del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 del Pacto Federal, el cual dispone en respeto de dicho pacto que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el numeral 123 de la Constitución General de la República, y sus disposiciones reglamentarias. Lo mismo es aplicable a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de las Entidades Federativas, tal y como lo manda la fracción VI del artículo 116 de la Carta Magna.

V. EL MUNICIPIO.

1. CONCEPTO.

En su aspecto etimológico el término "Municipio" proviene del Latín, compuesta de dos locuciones distintas, a saber: el sustantivo *munus*, que se refiere a las cargas u obligaciones, tareas, oficios, etc y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de ambas locuciones 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 los asuntos relativos a los servicios locales de sus comunidades. De donde se

²⁹ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit. P. 427.

deriva el concepto *municipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; encontrando también, el uso frecuente del vocablo *municipia*, para referirse generalmente a las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en cuanto a su manejo administrativo.³⁰

Para Rodolfo García del Castillo, “el municipio es la circunscripción territorial mas pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”.³¹

Existe una gran cantidad de definiciones que se han esbozado con motivo del municipio, tales han sido los esfuerzos realizados por Ignacio Burgoa Orihuela, Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero, Carlos García Oviedo, Adolfo Posada, Alfonso Nava Negrete, entre otros, siendo una de ellas la siguiente que conceptúa al Municipio como:

“La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”.³²

Estando fuera de los alcances del presente trabajo, indagar sobre la naturaleza y las distintas definiciones que sobre la institución existen, tan solo señalaremos otra, conceptualizada por Carlos Quintana Roldan, y señala:

“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 es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.³³

³⁰ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Quinta edición. Porrúa. México. 2001. P. 1.

³¹ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los Municipios en México*. CIDE y Porrúa. México. 1999. P. 45.

³² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I-O. Novena edición. Porrúa-UNAM. México. 1996. P. 2166.

³³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit. P. 6.

2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Sin importar la posición doctrinaria en que se quiera definir al Municipio, no se puede negar que esta institución se encuentra conformada por distintos elementos. Existen autores que han clasificado los elementos integrantes del Municipio de forma diversa. Hay quienes destacan ciertos componentes de la Institución municipal como fundamentales, para diferenciarlos de aquellos que se han servido calificar de secundarios.

El autor italiano *Luigi Ferrari*, reputa como fundamentales, los siguientes: el territorio, la población y el patrimonio. Por su parte, *Adriano Carmona Romay*, señala el territorio, la población y el personal administrativo. Para *Antonio María Hernández*, son el territorio, la población y el poder.³⁴ Después de revisadas que fueron las clasificaciones anteriores, el autor *Carlos Quintana* llega a una clasificación propia y determina como fundamentales los siguientes elementos: el territorio, la población, el gobierno, la relación de vecindad, y la autonomía.³⁵

Población.- Por lo que hace al elemento humano, señala *Héctor Carreón Rojano*, constituye la parte socio-política del mismo. En vista de la existencia de la sociedad humana, como un requisito previo para la existencia del Estado municipal, en virtud de que no se puede concebir la creación de Instituciones y la acción por parte del Estado, que no sea para servir al hombre.³⁶

Tal es la importancia de la población, que existen autores que se han servido definir al Municipio resaltando la importancia de éste elemento, tales como *J. Ugarte Cortés* quien concibe el Municipio como “*la comunidad asentada en un territorio, que cuenta con*

³⁴ Cfr. *Ibid.* P. 15.

³⁵ Cfr. *Ibid.* P. 16.

³⁶ Cfr. *CARREÓN ROJANO, Héctor y Otros. Los Postulados Constitucionales del Municipio Libre en México.* PRI. México. 1986. Pp. 35 y 36.

*una capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para organizarse libre y democráticamente”.*³⁷

Territorio. El territorio conocido como “la patria chica”, como se le ha llamado al territorio municipal, es el elemento físico que constituye el asiento natural del grupo social establecido con permanencia. Sin la concurrencia de los elementos territorio y población no puede concebirse ninguna forma de Estado.

La circunscripción territorial tiene trascendencia por delimitar el ámbito de validez de la competencia municipal, precisamente, por constituir el espacio geográfico en donde se hace valer la autonomía, la libertad, la democracia así como el poder del ayuntamiento municipal.

Para *Rodolfo García del Castillo*, el municipio como espacio de gobierno debe considerarse como una organización política-administrativa con ciertos fines a cumplir en una relación social primordialmente de servicio a determinada comunidad, con residencia en su territorio específico. Así pues, una definición de Municipio puede ser:

*“...es una agrupación de carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”.*³⁸

El mismo autor resalta la existencia de un ayuntamiento y de un aparato administrativo propio para el municipio. Ambos constituyen órganos de gobierno dotados de cierto grado de autonomía dentro de la administración pública. La diferencia fundamental entre ambos órganos radica en la forma de elección de los titulares. En tanto que el cabildo se compone de gente electa por el pueblo, el aparato administrativo

³⁷ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los Municipios en México*. Op. Cit. P. 44.

³⁸ Idem.

se compone de gente designada, siendo estos quienes se encargan fundamentalmente de un gran cúmulo de acciones de la gestión municipal.³⁹

Estos funcionarios o servidores públicos son lo que tienen importancia para los efectos del presente trabajo, así como la salvaguarda de sus derechos laborales y el respeto a las condiciones generales de trabajo previstas por la ley en su beneficio. El caso específico que se abordará mas adelante, es el de los trabajadores al servicio de las administraciones municipales del Estado de México.

3. SU UBICACIÓN DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.

El Estado mexicano, es libre y autónomo en lo referente a su organización política interna, así como establecerse su propio orden jurídico.⁴⁰

La República Mexicana se encuentra dividida o mejor dicho, constituida por Estados Libres y Soberanos, incluso autónomos, según la doctrina constitucional, tal y como se desprende del texto de los artículos 39 y 40 Constitucionales.

Desde la óptica de *Regina Jiménez Ottalengo* y *Jorge Moreno Collado*, la forma de gobierno desde el punto de vista político, es decir, el régimen federal que marca la Carta Magna implica la existencia de una sola soberanía con diferentes potestades o competencias. La competencia federal se encuentra regulada en los numerales 39, 40, 42, y del 49 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴¹

³⁹ Cfr. Idem.

⁴⁰ Esta afirmación probablemente tenía mayor veracidad en el año de la obra que se cita (1978), dado que las relaciones internacionales han evolucionado de forma tal, que a principios de siglo XXI e incluso una década antes ya se había puesto en tela de juicio el concepto verdadero de soberanía, bajo el actual sistema económico mundial, y la trascendencia jurídica, económica y social de la llamada "globalización".

⁴¹ Cfr. JIMÉNEZ OTTALENGO, Regina y Jorge Moreno Collado. Los Municipios de México. UNAM. México. 1978. Pp. 11 a 13.

La competencia a favor de las entidades federativas se encuentra consagrada, constitucionalmente, en los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y del 115 al 122. Finalmente, la competencia municipal, ha sido consignada en el artículo 115.

El régimen federal mexicano se constituye por un Estado Federal soberano y autónomo, mismo que se encuentra conformado por entidades federativas, quienes se encuentran dotadas de autonomía para la organización de su régimen interno, y dentro de éstas, se halla la estructura político-administrativa fundamental “el Municipio”, configurándose así las tres esferas de competencia gubernamental.

Generalmente, los autores del derecho administrativo, e incluso, el constitucional se han ocupado preferentemente de los poderes federales y del gobierno federal, haciendo a un lado, o al menos, dándole menor importancia a la organización administrativa y a los poderes de las Entidades de la República, el Distrito Federal, y mucho menor importancia ha tenido para su estudio, el gobierno municipal, y en general el Municipio.

Algunos autores mexicanos, como *Andrés Serra Rojas* y *Gabino Fraga* han hecho el estudio referido al Municipio al tratar la descentralización administrativa territorial.⁴² Sin embargo, esta forma de ver al Municipio ya ha caído en desuso dado que no solo dentro de los sistemas federales, sino en los centrales ubican actualmente al Municipio con características políticas, jurídicas y económicas que claramente lo pueden diferenciar de una mera delegación del gobierno federal.⁴³

Autores como *José Dávalos* sostienen la teoría de que la competencia de origen es la local, en tanto que la competencia delegada o de excepción es la federal. Fundamenta su afirmación en la redacción del artículo 40 de la Constitución General de la República que en la parte conducente refiere: “*una república representativa, democrática, federal, compuesta*

⁴² Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”. Quinta edición. México. 1972. P. 584.

⁴³ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 16.

de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”,⁴⁴ así como en el texto del artículo 124.

Con fundamento en tales enunciados normativos, el autor sostiene que “*las autoridades de las Entidades Federativas no se encuentran subordinadas al gobierno federal, sino que dentro de su ámbito de competencia son libres*”⁴⁵, siempre y cuando no contravengan el pacto federal.

Sin embargo, hay quienes validamente podrían sostener y con fundamento en el mismo artículo 124 que las facultades originarias se han concedido a los funcionarios federales, y las residuales, excepcionales o no consignadas en el pacto federal se entienden reservadas a los funcionarios de las Entidades de la República.

Dadas las anteriores consideraciones cabe señalar que las facultades que expresamente no se encuentren señaladas a favor de los funcionarios federales serán competencia de los que prestan sus servicios en los Estados de la República y sus municipios con arreglo a lo dispuesto en la Constitución local, leyes secundarias y reglamentos que al efecto se expidan.

4. LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Actualmente al Estado de México lo conforman 125 municipios, según lo establece el artículo 6º. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México: *Acambay, Acolman, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya de Río, Amanalco, Amatepec, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Calimaya, Capulhuac, Coacalco de Berriozabal, Coatepec Harinas, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chapa de Mota, Chapultepec, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac,*

⁴⁴ Cfr. DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. Op. Cit. Pp. 445 y 446.

⁴⁵ *Idem*.

Chimalhuacán, Donato Guerra, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, El Oro, Huehuetoca, Hueyopxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Ixtapan de La Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jaltenco, Jilotepec, Jilotzingo, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Juchitepec, La Paz, Lerma, Luvianos, Malinalco, Melchor Ocampo, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Otzolotepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, Polotitlan, Rayón, San Antonio La Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Martín de Las Pirámides, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tecamac, Tejupilco, Temamatla, Temascalapa, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcaltitlán, Texcalyacac, Texcoco, Tezoyuca, Tlanguistenco, Timilpan, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tlatlaya, Toluca, Tonanitla, Tonatico, Tultepec, Tultitlán, Valle de Bravo, Valle de Chalco Solidaridad, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec, Zumpahuacán, Zumpango.

Cuando fueron 121 municipios se clasificaron según su régimen administrativo por el Gobierno del Estado de México, a través de su Coordinación de Apoyo Municipal en 23 municipios metropolitanos, 49 semiurbanos y 49 rurales, y según la tipología propuesta por Santiago G. Velasco Monroy, Gina A. Escandón Carrillo y Arturo Trejo Galicia, en 64 rurales, 43 semiurbanos, 9 urbanos y 5 conurbados.

Moreno Espinosa, comenta que *“el Estado de México es una Entidad cuyos municipios acusan una enorme complejidad, lo que es producto de las condiciones de orden económico, social y político-administrativo...”*⁴⁶.

En ese mismo sentido en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 se señala lo siguiente: *“En el Estado de México existen contrastes socioeconómicos: por un lado, se dan altas concentraciones de población y actividades que a largo plazo han traído como consecuencia*

⁴⁶ MORENO ESPINOSA, Roberto y Otros. *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*. Gobierno del Estado de México. México. 1992. P. 202.

graves desequilibrios en el interior del territorio estatal; por el otro, existen comunidades rurales dispersas en las que la oferta de servicios públicos se dificulta y se agudizan las condiciones de pobreza”⁴⁷.

De esta forma, considerando la información del Censo de Población y Vivienda 1995, a nivel municipal, las altas concentraciones de población se registraron en Ecatepec, con 12.4%, Nezahualcóyotl, con 10.7%, Naucalpan, 7.2%, Tlalnepantla, 6.2%, y Toluca, 4.8%; estos municipios reúnen, aproximadamente, 41.4% de la población total en la entidad.

VI. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

1. DEFINICIÓN.

Para Miguel Galindo Camacho el servicio civil de carrera “*consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente en los más elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan en forma absoluta*”.⁴⁸

Para este autor, el servicio civil de carrera tiene como objetivo fundamental, la preparación de los servidores públicos, para que éstos se encuentren en la posibilidad de hacer del servicio público su labor permanente, además de estar en posibilidad de ocupar cualquier cargo de la misma.⁴⁹

Personalmente no coincido con tan respetable opinión dado que si se trata verdaderamente de una carrera es fundamental que se especialice en una determinada

⁴⁷ Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Gobierno del Estado de México. Documentos en línea. www.edomex.gob.mx.

⁴⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Porrúa. México. 2000. P. 157.

⁴⁹ Cfr. Idem.

actividad. Son tan variadas las funciones del Estado que una persona por mucha capacidad, preparación y voluntad que tenga no podrá ser apto para desempeñar cualquiera puesto de la amplia gama de puestos del escalafón de los servidores públicos. Así pues, dentro del aparato gubernamental se requiere de militares, abogados, ingenieros, médicos, economistas, etc, por lo que para el mejoramiento de los servicios prestados por el Estado no solo se requiere de la implementación del Servicio civil de carrera sino de una adecuada coordinación multidisciplinar para ampliar las perspectivas de éxito de los proyectos gubernamentales.

Dice el Dr. *Acosta Romero* que dentro del sistema de normas del Estado Mexicano, se ha creado el servicio civil de carrera, Institución que ha sido discutida pero que hasta la fecha no se ha puesto en práctica.

Según este autor la definición del servicio civil de carrera *“es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”*.⁵⁰

El mismo señala que el servicio civil de carrera ha sido denominado de formas diversas, tales como: servicio profesional de carrera, servicio civil y carrera administrativa, etc.

Enseguida hace hincapié en el hecho de que actualmente el Estado debe modernizarse y organizar adecuadamente su estructura, lo cual solo se podría producir si se llegan a establecer objetivos idóneos y precisos, siendo tres los elementos

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Op. Cit. Pp. 546 y 547.

indispensables para ello: Un marco jurídico, instalaciones adecuadas para un óptimo rendimiento y personal con servicio de carrera.

Afirma *Diego Younes Moreno* que no es posible obtener un rendimiento laboral adecuado por parte de los trabajadores del Estado, sino hasta que se garantiza a éstos las mejores condiciones personales, con estímulos que los motiven a trabajar, así como siendo objeto de continuo perfeccionamiento, cosa que no se podría conseguir sin el establecimiento de sistemas técnicos de selección de personal, con la implementación de programas de adiestramiento y capacitación permanentes dentro de un concepto de carrera administrativa⁵¹. Personalmente añadiría mediante una verdadera estabilidad en el empleo.

El Dr. *Acosta Romero* pone de manifiesto que para la existencia de un verdadero servicio civil de carrera hace falta la creación de una ley que la implante y advierte que su implementación tiene pros y contras. Uno de los problemas a que nos enfrentaríamos es el referente a la remuneración del servidor público, e incluso hay quienes llegan a afirmar que a ciertos niveles del escalafón el funcionario debe prestar sus servicios de forma exclusiva para el puesto que desempeña.

Por otro lado, si se quisiera sistematizar la entrega de estímulos a los servidores públicos para premiar su productividad y eficiencia en su labor, deberán estar documentadas en bonos o gratificaciones, mismas que han sido motivo de escándalos políticos, sobre todo durante la década de los noventas, en que se hizo del conocimiento de la opinión pública que ciertos bonos eran entregados a discrecionalidad por parte del superior jerárquico de los servidores premiados.⁵²

⁵¹ Cfr. YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Cuarta edición. Temis. Colombia. 1988. P. 143.

⁵² Véase el caso de Mario Ruiz Massieu quien en el año de 1995 declaró ante un juez federal de los Estados Unidos que el ex presidente Carlos Salinas de Gortari le había otorgado cantidades millonarias por el éxito en su actuación como servidor público. Y diría yo, no por sus lazos de parentesco. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. Pp. 549 y 550.

2. EXPERIENCIAS VIGENTES.

A manera de ejemplo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla se ha señalado en los artículos 219 y siguientes que los ayuntamientos promoverán en la esfera de su competencia, el Servicio civil de carrera, con la persecución de los siguientes propósitos:

- I. Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo;
- II. Fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada;
- III. Propiciar la capacitación permanente del personal;
- IV. Procurar la lealtad a las instituciones del municipio;
- V. Promover la eficiencia y la eficacia de los servidores públicos municipales;
- VI. Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales;
- VII. Otorgar promociones justas y otras formas de progreso laboral con base a los méritos;
- VIII. Garantizar a los servidores públicos municipales el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos;
y
- IX. Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivas, recreativas y sociales.

Por su parte el Código Municipal del Estado de Coahuila ha establecido en los artículos 369 y siguientes que se habrá de establecer el servicio civil de carrera municipal en sus respectivos ayuntamientos, que se base en los méritos profesionales y de servicio público que asegure contratar, retener y promover a los funcionarios públicos municipales, mediante la aplicación de criterios de calificación e idoneidad.

Ese mismo numeral ha dispuesto que el servicio civil de carrera debe contener disposiciones que permitan que los funcionarios municipales logren un plan de vida y de carrera que asegure su profesionalización, así como los criterios y parámetros para su ingreso, su desarrollo laboral y su retiro, que permita contar con recursos humanos especializados y permanentes, a fin de garantizar la continuidad de los programas institucionales, con independencia de los cambios en aquellos puestos de elección popular.

Es de llamar la atención que en ambos Estados de la República se ha pensado en la creación de un Comité de Servicio Civil de Carrera, que funcione de manera colegiada para la toma de decisiones, tal y como lo disponen los artículos 221 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla y 371 del Código Municipal del Estado de Coahuila.

Otro caso es Zacatecas, Estado que instauró desde 1999 un Programa Franco-mexicano de Cooperación Municipal “*donde la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) ha tenido como objetivo central sistematizar la experiencia en el diseño e implementación del servicio público de carrera, así como en la profesionalización tanto de los servidores públicos de la administración estatal, como de las administraciones municipales*”.⁵³

El 6 de noviembre del 2001, Aguascalientes publicó su Ley del Servicio Civil de Carrera y en el mes de Diciembre del 2003 se entregaron 768 certificados a los servidores que concluyeron la primera etapa de su incorporación al Servicio Civil de Carrera. Todo esto con la finalidad de Parte del Gobierno del Estado de Aguascalientes por sentar las bases que garanticen una continuidad administrativa basada en la eficiencia y la calidad en los servicios hacia la sociedad.⁵⁴

⁵³ JIMÉNEZ, Ricardo. “Una experiencia en el diseño del servicio público de carrera. El caso Zacatecas”. *Quehacer Municipal*. Revista de análisis. No. 2. México. Mayo-agosto 2001. P. 57.

⁵⁴ Cfr. *Síntesis ejecutiva 2 de Diciembre 2003*. Estado de Aguascalientes. Dependencias. Dirección General de Información y Prensa. www.aguascalientes.gob.mx.

Esteban Moctezuma Barragán, comenta que en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 se establecía que México debía contar con un servicio profesional de carrera que garantizara una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, para la transformación de la administración pública en una organización con una cultura de servicio que favorezca la honestidad, la eficiencia y probidad. Y señala que a pesar de los esfuerzos realizados, el modelo de administración de recursos humanos vigente en México es deficiente.

Y analiza algunos casos, de los cuales comenta que el INEGI implementó un sistema de profesionalización que presenta logros innegables por encima de la mayoría de los casos, pero es indudable que también tiene algunas limitaciones. En el caso del servicio civil de carrera de la Secretaría de Relaciones Exteriores señala que cuenta con dos sistemas paralelos de personal: el adscrito al servicio de carrera y los funcionarios nombrados bajo normas de personal de confianza del servidor público. En cuanto al servicio civil de carrera de la Comisión Nacional del Agua comenta que este Programa comprende únicamente a empleados de confianza, lo que en términos reales resulta en que menos de 20% del total de empleados de la Comisión estén adscritos a él. En la Carrera Magisterial, a diferencia de otros sistemas analizados, se centra en personal de base (docentes) y es totalmente horizontal. Quizá la mayor fortaleza, de este sistema es la claridad en los mecanismos de evaluación.⁵⁵

Guillermo Haro Belchez, enumera de una forma mas amplia las experiencias institucionales mas representativas de la Administración Pública Federal, y son las siguientes:

- a) Servicio Exterior de la Secretaria de Relaciones Exteriores;
- b) Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE);
- c) Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA);

⁵⁵ Cfr. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer. Por un Gobierno con Resultados. Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica. México. 2000. Pp. 158-213.

- d) Servicio Profesional Agrario de la Secretaria de la Reforma Agraria;
- e) Servicio Profesional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI);
- f) Servicio de Administración Tributaria (SAT);
- g) Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación;
- h) Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública; y
- i) Procesos de selección para ocupar cargos de Director General de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El mismo autor, destaca las acciones que se han desarrollado por estas Instituciones. Sin embargo, considera se deben revisar cada una de ellas, ya que los gobiernos fuertes tienen administraciones públicas sólidas, y estas, para serlo, cuentan exclusivamente con un servicio de carrera, plenamente arraigado a cada país.⁵⁶

Como vemos, a nivel federal no se han logrado unificar los esfuerzos de las diferentes Instituciones para instaurar un Servicio civil de carrera único. A nivel municipal es complicado por la autonomía y diversidad de los Municipios, tal y como lo estudiaremos mas adelante donde se mencionaran los primeros intentos en el Estado de México por Profesionalizar a los servidores públicos municipales.

⁵⁶ HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. INAP y Porrúa. México. 2000. Pp. 205 y 206.

CAPÍTULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO, LOS TRABAJADORES DEL
ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

I. EL MUNICIPIO MEXICANO.

1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

En la época a que nos estamos refiriendo, tan solo consideraremos la institución político-social de los mexicas conocida como *calpulli*. La organización social mexicana se dividía en cuatro parcialidades, mismas que se conservaron, incluso, ya establecidos en la Ciudad de México (Tenochtitlán), formando los cuatro barrios principales en que se dividía la metrópoli. A su vez, cada una de esas parcialidades se dividía en clanes.

Es curioso, que son varios los historiadores que hacen estudios sobre el *calpulli* como la forma de organización social, política y económica de los aztecas desde su origen, sin que ninguno de ellos se atreva a definirlo.

El historiador *Salvador Toscano*, señala que el *calpulli* tiene la doble significación de ser concomitantemente, barrio y linaje; ya que por un lado encierra la idea de asentamiento geográfico, así como la idea de una corporación unida por lazos sanguíneos.⁵⁷

El régimen de propiedad de los *calpullis* era de carácter comunal, ya que la tierra no era propiedad de los miembros del *calpulli*, sino de la comunidad en general, quienes disfrutaban del usufructo, mas no de la propiedad, como en el derecho romano. Es pertinente que se haga el señalamiento de que tan solo los nobles tenían el derecho a enajenar la tierra con la única condición de que no lo hicieran entre ellos y solo se podía heredar dentro de los miembros de esa familia.

El *calpulli* era gobernado por los *tlatoanis*, quienes dentro de la esfera de su competencia tenían jurisdicción civil y criminal, gobernaban con apego a sus leyes, e

⁵⁷ Cfr. MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. UNAM. México. 1979. Pp. 24-26.

incluso, podían heredar su cargo tanto a sus hijos como a sus parientes, previa confirmación de que eran objeto por parte de los reyes de México, Texcoco y Tlacopan.

Asimismo, participaba en la vida pública un concejo de ancianos, quienes representaban a cada familia, y que contaban con facultades ciertamente limitadas, sin mas atribuciones que las concernientes al aseguramiento del orden y la buena inteligencia de los miembros del *calpulli*.

Los lazos de sangre que en un principio unían a los miembros del *calpulli* fueron sustituidos por lazos políticos, religiosos, jurídicos, etc. Esto denota que durante el devenir histórico del pueblo mexicana, se dio el fortalecimiento de la célula política y social en que se dividía aquel heroico pueblo.

Para finalizar, el maestro *Victor M. Castillo* señala los rasgos característicos del *calpulli* que son:

- Conjunto de familias, generalmente patrilineales, así como de amigos y aliados, teniendo cada linaje tierras de cultivo aparte de aquellas de carácter comunal;
- Entidad geográfica localizada, con reglas propias para el usufructo y propiedad de las tierras;
- Unidad económica, que en su calidad de persona jurídica, tienen derecho sobre la propiedad inmueble con la obligación de cubrir la totalidad de los tributos;
- Unidad social, con sus propias fiestas y ceremonias, símbolos sagrados y organización política que permitían la cohesión de sus miembros;
- Subárea cultural;
- Institución política con representantes del gobierno central y con injerencia en él;

- Unidad militar.⁵⁸

Finalmente, *Carlos Quintana Roldán* afirma que el *calpulli* “ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples Instituciones mexicanas, como el *ejido* y, en buena medida el propio Municipio, sobre todo el de carácter rural”.⁵⁹

2. ÉPOCA DE LA COLONIA.

Según *José María Ots y Capdequi* el viejo régimen municipal castellano en la nueva España, se le inyectó de una nueva vitalidad. Doctrinariamente, el régimen municipal implantado en las Indias era el mismo régimen que se había desarrollado en las viejas ciudades de Castilla, ya en periodo de franca decadencia. Sin embargo hace el señalamiento de que haciendo estudios sobre el desenvolvimiento histórico de los Cabildos Coloniales, los viejos Concejos indianos jugaron en los primeros tiempos de la colonización un papel fundamental, como el que hubieran de desempeñar en la metrópoli los viejos Municipios de Castilla en los tiempos de mayor esplendor.⁶⁰

En realidad, las instituciones municipales sirvieron de base para la organización política de los nuevos pobladores de la nueva España. Respecto a tal adopción se puede dividir la historia en dos etapas iniciales, a saber: la de los Municipios insulares, durante el periodo comprendido entre 1492 a 1519 y la etapa de los Municipios continentales que se dio a partir de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz.

Tales acontecimientos históricos discurrieron de la siguiente forma. Los Municipios insulares fueron establecidas como una medida de emergencia, en base a las decisiones que en su momento se tomaron por parte de los descubridores de las islas

⁵⁸ Cfr. CASTILLO FERRERAS, Victor Manuel. *Estructura Económica de la Sociedad Mexica*. UNAM. México. 1972. P. 19. Autor citado por: MUNOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*. Op. Cit. P. 28.

⁵⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit. P. 47.

⁶⁰ Cfr. OTS Y CAPDEQUI, José María. *Historia del Derecho Español en América y el Derecho Indiano*. Pp. 143 y 144. Obra citada por: QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit. P. 48.

caribeñas de Cuba y Santo Domingo. De las numerosas villas y ciudades establecidas en las referidas islas partieron constantemente expediciones de conquista y descubrimiento hacia la zona continental.

Después de una serie de expediciones, Hernán Cortés decidió desembarcar en tierras mexicanas, específicamente en el área de San Juan de Ulúa y Veracruz. Tal decisión fue tomada de forma unilateral y en desacato de las órdenes dadas por el Gobernador Velásquez y aprovechándose de sus conocimientos en materia legal, con fundamento en las Siete Partidas se dio a la tarea de fundar el día 22 de abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental “la Villa Rica de la Veracruz”, cuyo nombre guarda justificación en el hecho de que en ese día Viernes Santo se conmemoraba una festividad religiosa⁶¹, por todos conocida.

Quintana Roldán relata que son varios los historiadores que precisan el sitio en que originalmente se fundó éste primer Municipio Continental, situado según ellos, en lo que en aquel entonces se conocía como Quiahuiztlán. Para el año de 1525 tal comuna se trasladó hacia la ribera del río Huitzilapan, luego conocido como Río Canoas, siendo esta una población situada a unos 25 kilómetros del Puerto de Veracruz. Durante el año de 1599, en atención a las ordenanzas del Rey Felipe II, dicha municipalidad se tuvo que trasladar al sitio en que actualmente se encuentra ubicada, y bautizándola con el nombre de “Nueva Veracruz” o “Puerto de Veracruz”.⁶²

Cortés recibió el nombramiento de capitán general, sometándose los residentes a su mando, jurisdicción y amparo, en tanto que en las alcaldías quedaron Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, en el cargo de regidores Alfonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval, por alguacil mayor y procurador general quedaba a cargo Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico. En el mismo acto se procedió a nombrar Escribano del ayuntamiento, así como el

⁶¹ Cfr. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. SEP. México. 1988. P. 142.

⁶² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pp. 48 y 49.

nombramiento de otros ministros de menor jerarquía, a quienes se les hizo protestar sus cargos guardando razón y justicia, al mayor servicio de Dios y del Rey, acto seguido se dieron a la tarea de ejercer sus cargos.

Sin embargo, este no fue el único Municipio fundado por Cortés, ya que el 15 de agosto de 1520, el español fundó otro Municipio, al que le dio el nombre de Villa de Segura de la Frontera en el Estado de Puebla en la población de Tepeaca.⁶³

El Municipio en la colonia tuvo altibajos. En una primera etapa se impuso el modelo municipal castellano, el cual derivaba del modelo romano visogoto, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas. Posteriormente, sobre la marcha y el funcionamiento llevado a la práctica, de la institución que se comenta se llegó al resultado de lo que se conoció como el municipio castizo, mismo que a su vez fue seriamente influenciado durante el siglo XIX, por la institución francesa.

Las Ordenanzas de Cortés fueron las disposiciones jurídicas que durante los siglos XVI y XVII regularon la vida municipal en este lado del continente. Luego de esto, para el año de 1573 las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, expedidas por Felipe II. Mas tarde, para el año de 1629, las Ordenanzas de Felipe IV, para que finalmente este universo normativo estuviera comprendido en la Magna Recopilación General de las Leyes de Indias de 1680.

La arbitrariedad y la corrupción no son un problema actual, ya que en el Municipio Colonial era común la práctica legalizada de ofrecer al mejor postor los puestos de cabildo, e incluso de volverlos hereditarios.

⁶³ En éste sentido lo escribe MALGAREJO VICANCO, José Luis en su libro "Raíces del Municipio Mexicano". P. 115 en cuya obra se basó QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 53.

Sobre el particular, Moisés Ochoa Campos señala: “El carácter genuinamente popular de los regidores cambió por la viciosa costumbre de vender los oficios. Por Cédula de la Reina Doña Juana del 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor pasó a ser vendible y renunciable, lo que significaba que debía ser adjudicado al mejor postor; el cual podía renunciarlo en otra persona... por cédula de 14 de diciembre de 1606, se estableció la perpetuidad en Indias y España... el 30 de Junio de 1620, Felipe III ordenó que en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y en todas partes en donde pudiera traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de 30 días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenada que haya o pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor conforme las ordenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus ascendientes”.⁶⁴

Parte de la evolución del Municipio fue su pérdida de autonomía, sobre todo durante el siglo XVIII época en la cual se creó la Real Ordenanza de Intendentes, profundizando en el centralismo político. Mediante dicho ordenamiento fue creada la figura del Intendente, quien fungía como intermediario entre el ayuntamiento y el Virrey, de tal forma que los intendentes reemplazaron a los Gobernadores y Corregidores, destruyendo de forma importante la autonomía municipal. Era tal la importancia del Intendente, que este era quien presidía el Cabildo, teniendo a su cargo la función de informar sobre la hacienda pública municipal. Por su parte, los regidores fueron removidos de su intervención en los asuntos fiscales del municipio, por el nombramiento de las Juntas Especiales Municipales; órgano colegiado compuesto de un alcalde ordinario, de dos regidores y un procurador a cuyo cargo se encontraba la hacienda pública municipal. Pese a que las ordenanzas se lo prohibían, el Intendente se encargaba de la administración de justicia, en contravención a las mismas.

⁶⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición. Porrúa. México. 1985. Pp. 152 y 153.

Transcurrieron los primeros años del siglo XIX y poca fue la atención que se prestó al funcionamiento de la institución municipal, dado que fueron múltiples los problemas que concentraron la atención y los esfuerzos de los Gobernantes de insurgentes en aquellos años.

El 3 de diciembre de 1810 Don Miguel Hidalgo y Costilla emitió un edicto por medio del cual hacía patente su convicción de reconocer al Municipio como la base o cimiento de la vida económica, política, social y cultural del pueblo mexicano. El día 17 de septiembre de 1810 en la Ciudad de San Miguel el Grande (ahora San Miguel de Allende), el cura Hidalgo convocó a los vecinos notables a efecto de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública. Entonces, se formó la junta directiva, formada por el abogado *Ignacio Aldama*, quien lo presidía, y hermano de *Juan Aldama*; además de unirse el presbítero *Don Manuel Castilblanque*, *Don Felipe González*, *Don Miguel Vallejo*, *Don Domingo de Unzaga*, *Don Vicente Umarán* y *Don Benito de Torres*.

A manera de recuerdo y homenaje a este primer cabildo del México independiente, en el actual palacio municipal de San Miguel hay una placa que a la letra reza: “*El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el Primer Ayuntamiento del México Independiente en este lugar, presidido por el Lic. Ignacio Aldama*”.⁶⁵

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, sin embargo, su vigencia fue en sumo efímera, ya que para el año de 1814 Fernando VII expidió en Valencia un decreto por medio del cual abrogó la Constitución de Cádiz así como todas las leyes expedidas por las Cortes Ordinarias. *Félix María Calleja*, para el año de 1815 hizo la publicación oficial de tales disposiciones reestableciendo así el antiguo régimen colonial.

⁶⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 61.

Cinco años después, es decir, en 1820, Fernando VII reestableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, obligado por una insurrección conocida como de “Riego”, consintiendo en ello el Virrey de Apodaca.

En el Título VI denominado “Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos”, compuesto de dos capítulos, dedica la referida Constitución una especial atención a la figura municipal. En sus artículos que van del 309 al 337 se reguló la referida institución municipal, en la cual quedó sentado el precedente del sometimiento de los ayuntamientos a los jefes políticos, derivando en nefastas consecuencias para la vida municipal, y para el país en general.⁶⁶

3. MÉXICO INDEPENDIENTE.

Constitución de 1824. El primer documento Constitucional nacido de la Independencia de México, en el cual se constituía este territorio en su calidad de Estado Federal es la promulgada en el año de 1824. El movimiento de Independencia, oficialmente hablando se consuma el 27 de septiembre de 1821.

En dicho máximo documento no se trató la institución municipal de forma expresa, toda vez que en los numerales 49, 50 y 161 se dejó en absoluta libertad a los Estados para que organizaran los gobiernos y administración interiores.⁶⁷

Tal circunstancia permitía a las Entidades Federativas participantes a que produjeran su propia legislación interna, que atendiera de mejor forma sus intereses, costumbres y demás circunstancias propias de cada localidad. Sin embargo al no establecer un mínimo de garantías para proteger a los municipios, no era factible protegerlo a nivel federal.

⁶⁶ Cfr. MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Op. Cit. Pp. 46-53.

⁶⁷ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México; 1808-1994. Octava edición. Porrúa. México. 1994. Pp. 173-177 y 191.

Quintana Roldán señala que a partir del primer pacto federal del estado mexicano surgieron las primeras Constituciones Estatales⁶⁸, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. Además señala que el modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue en buena medida el establecido en la Constitución de Cádiz. En base a tal dato histórico es que se explica la existencia de las Jefaturas Políticas aún en la estructura federal actual.⁶⁹

Constitución centralista de 1836⁷⁰.- En éste documento, específicamente en la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales denominada “División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos”, dedica parte de su articulado a la figura del ayuntamiento, equivalentes a los partidos en que se había dividido el territorio de los departamentos, específicamente en su artículo 1, 2, 3, 7, fracciones V, VI, IX, 22, 23, etc.

El artículo 25 de la anterior Ley Constitucional señala que a cargo de los ayuntamientos queda la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, de las escuelas primarias que se paguen de fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público de su vecindario, con sujeción a las leyes y reglamentos.

Cabe hacer notar que en aquel entonces, los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos eran concejiles, por lo que no

⁶⁸ Para Ramos Arizpe como fervoroso defensor de la soberanía estatal le preocupaba la formación de la federación misma. Tenía inclinación sobre la preferencia a la soberanía estatal que la nacional; aunque también la importaba salvaguardar la unidad nacional frente a la amenaza exterior de España, principalmente. Cfr. BARRAGÁN GARRAGÁN, José. Introducción al Federalismo. Universidad de Guadalajara. México. 1994. P. 327.

⁶⁹ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 66.

⁷⁰ A consecuencia de las pugnas políticas que se daban entre los Conservadores y Liberales, durante los primeros años de la independencia del país, y de conformidad a sus inclinaciones políticas e intereses particulares es que se implantaba el sistema federal o central de gobierno.

se podían renunciar sin causa legal, previa aprobación del gobernador, o en caso de reelección.⁷¹

Constitución federal de 1857.- Por su parte, la Constitución de 1857 vino a reestablecer el régimen federal. Lamentablemente éste máximo texto jurídico no contempla ni en su Título Quinto denominado “De los Estados de la Federación”, ni en ninguno otro, la organización y funcionamiento de la institución municipal, a pesar de que el tema no fue ajeno al debate del constituyente.

El referido texto constitucional solo dedicó de forma superficial en algunos de sus preceptos, a la figura municipal, entre los cuales están los artículos 31 fracción II, 36 fracción I y 72 fracción VI, mismos que señalan:

“Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

“Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la república:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión ó trabajo de que subsiste.”

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.⁷²

Con respecto al Municipio mexicano y la situación que guardaba en aquellos tiempos, el autor Ramón Rodríguez afirmó en el año de 1875 que: “El poder municipal

⁷¹ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México; 1808-1994*. Op. Cit. Pp. 239-244.

⁷² Ibid. Pp. 611 y 612, 617 y 618.

considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, mas que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya probablemente para no volver jamás.

*Su origen solo, basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razón de ser”.*⁷³

Es probable que el principio liberal “dejar hacer” y el concepto federalista de la libertad de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron el motivo por el cual esta Constitución fue omisa sobre el gobierno municipal.⁷⁴

4. EL PORFIRIATO.

De por si, la situación de los Municipios era precaria, no tenían independencia ni autonomía, carecían de control en sus políticas públicas, estaban sujetos a los mandatos de los jefes políticos superiores, entre otros tantos males. Pero además cabe hacer notar que durante este periodo el poder se concentró mas de lo que estaba, en la figura presidencial, siendo uno de sus mecanismos la restitución de los prefectos o jefes políticos, quienes eran autoridades dependientes del gobernador, pero superiores a los ayuntamientos, debido a que sin control alguno se dedicaron a obstaculizar, en ocasiones por medios ilegales la autodeterminación del municipio. Las jefaturas políticas, creadas en la Constitución de Cádiz fueron los instrumentos de que se sirvió el General Díaz para imponer sus mandatos en los Municipios.

De hecho, pensadores con señalado signo Porfiriano, tales como Don Miguel S. Macedo, se llegaron a percatar de la grave situación que vivía la Institución Municipal, así como de su precaria economía. En este sentido el señalado autor afirma:

⁷³ RODRÍGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. Segunda edición. México. 1875. Pp. 219 y 220. Autor citado por: MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Op. Cit. P. 67.

⁷⁴ Cfr. ARAGÓN SALCIDO, María Elena. El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?. Instituto Sonorense de Administración Pública y Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México. 1995. P. 28.

“...Así pues, a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general o que se referían a la distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior...”⁷⁵.

Ruiz Massieu y Virgilio Muñoz sostienen al hipótesis de que para ejercer un mayor control por parte de las autoridades centrales sobre el Municipio, se produjo una división en los ayuntamientos, denominados partidos o distritos, los cuales quedaron a cargo de los prefectos o jefes políticos.

Son varios los autores de obras en materia municipal que llegan a coincidir en el hecho de que el Municipio mexicano de finales de siglo XIX y principios de siglo XX, estuvo gravemente sometido a la voluntad unilateral del dictador, haciéndose cumplir su palabra por conducto de los gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos; por lo que su autonomía era letra muerta.⁷⁶

Se dice que los odios generados por el nefasto manejo de los funcionarios, originado en la Constitución centralista de 1836, motivó uno de los postulados de la Revolución Mexicana de 1910, “el Municipio libre”, así como lo fueron el principio de la no reelección, y las garantías sociales sobre la propiedad de la tierra y la protección de un mínimo de derechos a favor de los trabajadores.⁷⁷

5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO.

El movimiento social y armado, de principios de siglo XX, conocido como la Revolución Mexicana tuvo lugar el 20 de noviembre de 1910. Posterior a ello, el General Porfirio Díaz

⁷⁵ MACEDO, Miguel S. El Municipio. México. 1902. P. 47. Autor citado por: Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 71.

⁷⁶ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 71

⁷⁷ Cfr. MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Op. Cit. P. 68.

renunció a la presidencia de la república el 25 de mayo de 1911. Convocándose a elecciones, Francisco I. Madero resulta electo por el pueblo para ocupar el cargo de presidente de la república, cargo que protestó el día 6 de noviembre de 1912; aunque poco duró el gusto de contar con un nuevo presidente, ya que el General Victoriano Huerta dio la orden de que se le diera muerte a Madero, quien junto a José María Pino Suárez fueron asesinados salvajemente el 22 de febrero de 1913.

Tres años después, es decir, el 1º de mayo de 1916 tocó el turno a Don Venustiano Carranza tomar las riendas del país y el día 1º de diciembre de ese mismo año se instaló el Congreso Constituyente. La idea que se tenía, era revisar el texto de la norma fundamental de 1857 y adecuar su texto a la nueva realidad del país. No obstante, las expectativas y el perfil de los integrantes del Congreso Constituyente, rebasarían la intención original, dando como resultado la redacción de una nueva Constitución; en la cual se daría el rango de constitucional a las demandas de la clase obrera y campesina, para el reconocimiento de sus derechos, cuyo atropello constante motivaron el movimiento armado de 1910. El referido máximo ordenamiento, que en la actualidad nos rige, pese al cúmulo de reformas de que ha sido objeto, fue promulgado el 5 de febrero de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un cuerpo de normas jurídicas en el que se establecen los órganos del Estado, las relaciones que se dan entre estos, los procedimientos para la creación del marco jurídico, contiene los derechos humanos, las garantías individuales y por vez primera en el mundo entero se consagran garantías sociales, es decir, aquellas que no han sido creadas para garantizar los derechos del hombre individualmente considerado, sino como miembro de una determinada clase social, y que requieren de la protección estatal.

Consolidada que fue la República Federal, la estructura gubernamental mexicana, se constituyó por dos ordenes jurídicos y por tres instancias o niveles

distintos de gobierno, tal y como fue dispuesto en los numerales 40, 115 y 116 constitucionales.

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que el pacto federal se dio entre Estados preexistentes, quienes delegaban una serie de facultades al poder central, reservándose las restantes.

En este mismo sentido *Faya Viesca* es de la opinión de que tras la formación del pacto federal en nuestro país, se negó la posibilidad de construir un gobierno único para todos, que nulificara la soberanía y la libertad de los Estados. Con espíritu claramente federalista expone que el pueblo mexicano nunca se inclinó por la formación de un gobierno con plenos poderes centrales. Este pacto, prosigue el autor es el resultado de la lucha del pueblo mexicano por derrotar las ideas centralistas.⁷⁸

El proyecto Carrancista, disponía en su numeral 115 lo siguiente: *“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente...”.

La gran diferencia entre el texto de la constitución de 1857 y la de 1917 es el establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los Estados. Las diversas iniciativas que la Comisión redactora tuvo a la vista, han tenido a bien, dejar sentados los principios en que debe reposar la organización municipal, los cuales entrelazan tres principios fundamentales, a saber: la

⁷⁸ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP. México. 1988. P. 43.

independencia de los ayuntamientos, la formación de su hacienda, y el otorgamiento de su personalidad jurídica, a efecto de poder celebrar contrataciones, adquisiciones y defender sus intereses ante los tribunales.

Posterior a ello, la Comisión propuso una redacción mas detallada del artículo 115 constitucional, en el cual se señalaba que sería el ayuntamiento el capacitado para la administración del Municipio, sin haber autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado; la fracción segunda disponía la libertad de los municipios para la administración de su hacienda, así como su capacidad para recaudar impuestos.

Además quedaba señalado que el órgano facultado para dirimir las controversias que se suscitaran entre el Gobierno del Estado con el Gobierno Municipal sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁹

Tales prescripciones constitucionales le daban nuevamente vida a la institución municipal. Aunque para el tema que desarrollamos, el aspecto cualitativamente mas importante es el relativo al reconocimiento de la personalidad jurídica del Municipio, así como su libertad de acción. En virtud de tal reconocimiento, el Municipio a través de sus órganos de representación ya estaban en aptitud de celebrar contratos de trabajo a efecto de contar con los recursos humanos indispensables para el funcionamiento del ayuntamiento.

Después de largos debates, que se llevaron a cabo durante la celebración de diez sesiones, los diputados tuvieron a bien, aprobar la siguiente redacción del artículo 115:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

⁷⁹ Cfr. ARAGÓN SALCIDO, María Inés. El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?. Op. Cit. P. 35-37.

- I. *Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;*
- II. *Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales; y*
- III. *Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durarán en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

*Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección”.*⁸⁰

Pese a que se registra un avance en materia municipal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto original, no manifestaba expresamente cosa alguna en torno a las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores para el buen funcionamiento de la Institución.

⁸⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México; 1808-1994. Op. Cit. Pp. 867 y 868.

Actualmente la fracción octava, del referido precepto constitucional establece: “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Sobre las reformas realizadas al texto del original artículo 115 constitucional, expresamente, manifiesta el Diputado constituyente *Jesús Romero Flores*: “No me resta dados los obvios límites de un prologo, sino hacer ver al lector interesado que dicho nuevo texto del artículo 115 constitucional, contempla y consigna, además, los necesarios ajustes políticos, económicos y sociales que, sobre aquel antiguo texto, se han venido requiriendo en materia municipal”.⁸¹

Finalmente hay que concluir, que las reformas constitucionales y legales que se han realizado en materia municipal atienden a que verdaderamente es una institución viva, cuyos fines y objetivos no han sido plenamente cumplimentados, por lo que su administración y funcionamiento está en constante estudio, en beneficio de todos los mexicanos, ya que se quiera o no, todos somos parte de la institución municipal.

II. IDEAL JUARISTA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Existe un apotegma de quien fuera Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y posterior a ello fuera nombrado Presidente de la República a mediados del siglo XIX, personaje que responde al nombre de Benito Juárez García, quien señala que “el servidor público no debe buscar la riqueza, debe ser austero, leal y conformarse con el valor presupuestario; pues es un gran honor servir al gobierno”.

El Dr. *Acosta Romero*, a pesar de reconocer la validez de dichos principios en el campo de la teoría, es consciente que en la práctica, sobre todo en el mundo real, el ser es distinto ya que el servidor público, como cualquier otra persona tiene que vivir, pagar el

⁸¹ ACOSTA ROMERO, Miguel y Otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Porrúa. México. 1985. Prólogo.

costo del inmueble en que habiten él y su familia y sufragar los gastos alimentarios de sus miembros.

Y concluye afirmando que no es justo que al servidor público que entrega su vida o de quien se pretende dedique su vida productiva al servicio del Estado, se le paguen sueldos que no le permita llevar una vida tranquila y decorosa, tanto a él como a su familia. Así pues, la falta de un pago remunerador es un problema, que califica de lacerante, ya que a todos los servidores públicos se les exige probidad, eficiencia y calidad en el servicio que brindan, sin que por ello se les pague apropiadamente, por lo que es factible que se den casos de corrupción.⁸²

Si bien es cierto, que la falta de un salario remunerador genera corrupción en todas las esferas de gobierno, no es éste el único factor que lo produce, ya que en este problema también influyen: la falta de un servicio civil de carrera y la falta de preparación académica de los burócratas, entre otros factores.

⁸² Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. P. 550.

CAPÍTULO TERCERO
MARCO JURÍDICO

I. BASE CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En la historia del movimiento burocrático mexicano, señala *Jorge Olivera Toro*, no existieron grupos grandes ni importantes que presionaran al Estado a fin de que se les reconocieran y declararan sus derechos laborales. De la misma forma, tampoco hubo persona que en lo individual sintetizara los ideales de los trabajadores al servicio del Estado, enarbolando las causas justas de esta clase. El movimiento burócrata se hizo patente, a decir del mismo autor, desde el momento en que se han creado instituciones que estabilizan a los trabajadores en sus puestos, que fijan sus derechos y obligaciones, que forjan todo un sistema de seguridad social para la clase burocrática, así como desde el momento en que se crean autoridades jurisdiccionales que dirimen sus controversias frente al Estado, etc.⁸³

Echándole un vistazo a la historia constitucional y legal de nuestro país en la materia que nos ocupa, cabe hacer notar que, previo al establecimiento de las garantías constitucionales a favor de los trabajadores al servicio del Estado, los esfuerzos se encaminaron a las leyes secundarias. Prueba de ello, se puede palpar en la creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de diciembre del mismo año, documento en que se consagraban derechos fundamentales como el de estabilidad en el empleo, reconocimiento de su antigüedad, la existencia de un tribunal para la resolución de sus controversias laborales, etc.

Pero la evolución legal en la materia, no se detuvo en ese ordenamiento, ya que el Estatuto de 1938 fue sustituido por otro el día 4 de abril de 1941, cuyo contenido era igual al anterior.

⁸³ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Op. Cit. P. 333.

En virtud de que sendos estatutos fueron calificados de inconstitucionales, es que el 5 de diciembre de 1960, se adicionó al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un apartado ex profeso en materia laboral a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión y Territorios Federales.

El Presidente de la República en aquel entonces *Lic. Adolfo López Mateos* señaló que toda vez que los trabajadores al servicio del Estado habían sido excluidos del proyecto original del artículo 123 y por lo tanto no habían sido cobijados por las garantías en aquel numeral constituidas en beneficio del resto de los trabajadores, era menester consagrar garantías sociales para estos trabajadores, quienes les unía con el Estado una relación distinta de la que une al resto de los trabajadores con los patrones de la iniciativa privada.

Líneas arriba, afirmábamos como el trabajo legislativo se centró mas en las reformas y creación de leyes secundarias que en el mismo texto constitucional. En éste sentido hay que ver la historia laboral de los trabajadores burócratas, dado que la seguridad social de estos trabajadores se alcanzó en la ley del 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo año, a través de la cual se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo texto fue abrogado por la publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1983.

Carlos Morales Paulin durante el desarrollo de su libro de Derecho burocrático sostiene la tesis de la no marginación de los empleados públicos en el texto constitucional esbozado en 1917.⁸⁴

Personalmente difiero de la forma de pensar del autor antes citado, toda vez que si los trabajadores al servicio del Estado hubiesen estado en la mente del constituyente

⁸⁴ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Op. Cit. P. 46.

de 1917 no se explicaría la reforma constitucional de 1960 al agregarse un apartado “A” y “B” al artículo 123 de la Carta Magna.⁸⁵

Dado que algunos de los derechos o garantías sociales consagradas en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado son objeto de estudio en el capítulo cuarto, a manera de resumen, tan solo será señalado que en la fracción I se ha consignado lo relativo a la jornada laboral; la fracción II establece el derecho a gozar de un descanso semanal; la fracción III contiene lo relativo a las vacaciones de que deben gozar los trabajadores, así como el goce de una prima vacacional; la fracción IV dispone que los salarios deberán ser fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante su vigencia.

Tampoco, el salario de un trabajador al servicio del estado puede ser inferior al mínimo de los trabajadores en general; la fracción V dispone la igualdad en el salario, al señalar que a trabajo igual, salario igual sin que para ello afecte el sexo del trabajador; la fracción VI establece el principio de inembargabilidad del salario salvo en los casos que las mismas leyes establezcan lo contrario; la fracción VII establece una disposición que es digna de llamar la atención, y es la relativa a que se prevea un sistema de selección de personal, que permita apreciar los conocimientos y aptitudes del aspirante, además el estado se obliga a constituir escuelas para la administración pública; la fracción VIII establece el derecho al escalafón, por medio del cual, los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los servidores públicos, y para el caso de igualdad de condiciones el movimiento se hará a favor de la persona que represente el único ingreso para su familia⁸⁶; la fracción IX reconoce el derecho de estos trabajadores a que sean separados o suspendidos de sus cargos solo si media causa que lo justifique, es

⁸⁵ En un sentido ecléctico véase QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. P. 489. quien sostiene: “No obstante esa visionaria labor, el constituyente de 1916-1917, omitió comprender entre los sujetos tutelados por dicha reglamentación a los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios”. Véase en el mismo sentido ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. Pp. 121 y 122.

⁸⁶ Respecto a este derecho léase el artículo 47 LFTSE.

decir, se ha consignado su derecho a la estabilidad en el empleo⁸⁷; la fracción X consagra el derecho de huelga y el de asociación en defensa de sus intereses como gremio; la fracción XI hace referencia al régimen de seguridad social que a estos trabajadores corresponde, entre los cuales se encuentran el derecho a la asistencia por accidentes o enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte; la fracción XII establece la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir los conflictos individuales, y colectivos en materia de trabajo, cuando se trata de los sujetos del apartado "B". Y finalmente la fracción XIV hace el señalamiento de los trabajadores que serán considerados como de confianza, quienes disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.⁸⁸

El 3 de febrero de 1983 el Constituyente permanente extendió las garantías laborales consagradas en el numeral 123 a los trabajadores que prestan sus servicios a los gobiernos estatales y de los municipios. El decreto de expedición de tal reforma dispuso que las legislaturas de los Estados, en un año, debían realizar las reformas y adecuaciones necesarias para que las constituciones locales y las leyes emanadas de éstas hicieran efectiva la incorporación de los burócratas estatales y municipales al régimen previsto en la Norma fundamental en beneficio de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.

Esta obligación, fue cumplida, casi de inmediato por los gobiernos de: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. A pesar del tiempo transcurrido, en la mayoría de las Entidades Federativas, los trabajadores estatales viven un ambiente de inseguridad jurídica.

⁸⁷ Hay autores que sostienen la hipótesis de la doble regulación de las faltas administrativas de los servidores públicos, mediante el establecimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁸⁸ Hay quienes como el Dr. Acosta Romero consideran que la redacción de tal fracción le da la estocada a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pues los margina de los derechos consignados en la ley respectiva y de las garantías consignadas en el apartado "B" del multicitado artículo 123 constitucional.

Es común ver que con el cambio de autoridades estatales o municipales, los trabajadores tienen la incertidumbre sobre su permanencia en el empleo o la disminución de las prestaciones laborales. Muchos de ellos carecen de nombramiento, de contrato, laboran jornadas extenuantes, reciben salarios menores al mínimo, no se les paga el tiempo extraordinario, les faltan prestaciones económicas, no gozan de protección de la seguridad social y no cuentan con tribunales en donde se puedan resolver los problemas de índole laboral que enfrentan.

La federalización del derecho laboral, lamentablemente solo comprendió a los burócratas al servicio de los Poderes de la Unión y territorios federales, por lo que las Legislaturas Locales conservaron el derecho de regular el trabajo de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y sus Municipios⁸⁹. Hubo Estados que emitieron leyes del servicio civil en la medida de sus intereses y al margen de las garantías constitucionales, bajo el falso argumento del ejercicio de su propia soberanía. En la medida que fue creciendo el descontento de los burócratas locales, se fue mejorando su régimen legal, hasta que finalmente, en el año de 1983 se les incorporó a los beneficios mínimos consagrados en el artículo 123 y sus disposiciones secundarias.

La Constitución General de la República ya consagra esos derechos que en calidad de mínimos gozan esta clase de trabajadores al servicio del Estado. El artículo 115 en su fracción VIII contempla a los burócratas municipales, y el artículo 116 fracción VI establece la protección de los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales. En virtud de que ninguno de ambos preceptos señala a que apartado deben acogerse los trabajadores contemplados en sus enunciados, es que algunos se han inclinado por

⁸⁹ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit. P. 490 y 491. Este autor habla sobre las facultades concurrentes en materia laboral, dado el sistema federal adoptado por el constituyente, según la tradición constitucional de nuestro país. La distribución de competencias que adopta la Constitución General de la República, se consagra en el artículo 124, mismo que dispone: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los de los Estados".

seguir los preceptos del apartado “A”, en tanto que existen Entidades Federativas que se han inclinado por acogerse por los preceptos del apartado “B”.⁹⁰

La consecuencia de la falta de técnica legislativa, que se nota en la redacción de las referidas fracciones de sendos numerales constitucionales trajo como resultado que las legislaturas locales lo interpretaran como una libertad para ellas de elección, según crean, el apartado mas conveniente para los intereses de los trabajadores al servicio del gobierno de sus Estados y Municipios.

A juicio de *Carlos Quintana Roldán*, tomando en consideración la naturaleza del servicio que prestan los funcionarios públicos de los gobiernos estatales y municipales, estos deberán ceñirse exclusivamente al apartado “B” del multicitado artículo 123 ⁹¹, posición que personalmente comparto.

Finalmente, el maestro *José Dávalos* concluye diciendo: *“Consagrar en las constituciones y leyes locales los derechos fundamentales es un primer paso. El segundo es, naturalmente, darles vigencia, llevar esos derechos a la vida diaria de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios. La justicia social ha de resplandecer para todos los trabajadores”*.⁹²

II. TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 de la Norma Fundamental señala al municipio como la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de las entidades de la república.

Explica *Morales Paulín*, que dado que el Municipio es el sitio geográfico mas próximo a los gobernados, resulta ser el primer nivel de gobierno.

⁹⁰ Cfr. DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. Op. Cit. P. 429. Al igual que Quintana Roldán este autor es de la opinión de que por tratarse de un servicio de naturaleza pública, los trabajadores al servicio de los municipios y de los gobiernos estatales se deben regir por el apartado “B” del artículo 123.

⁹¹ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit. P. 498.

⁹² DÁVALOS, José. *Tópicos Laborales*. Tercera edición. Porrúa. México. 2000. P. 520.

Durante el congreso Constituyente 1916-1917, el día 24 de enero, el diputado Heriberto Jara expuso en relación a los municipios que: *“Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser los que están siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción pues son los que están mayormente capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz para tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio”*.

Pese a que del párrafo anterior se desprende el anhelo, por hacer del Municipio una Institución fuerte en todos sus aspectos, que pudiera servir de cimiento a la estructura política del país, este artículo ha sido objeto de múltiples reformas, todas ellas tendientes a hacer realidad los ideales del Constituyente.⁹³

El artículo 115 constitucional ha sufrido reformas desde su vigencia en el año de 1917, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- 1928.- Número de diputados en proporción al número de habitantes;
- 1933.- No reelección de los funcionarios del ayuntamiento;
- 1943.- Período de gobernadores de 4 a 6 años;
- 1947.- Derecho de la mujer al voto en elecciones municipales;
- 1953.- Derecho ciudadano de la mujer en todo tipo de elección;
- 1976.- Competencia municipal en materia de asentamientos humanos;
- 1977.- Principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos;
- 1983.- Reforma integral en materia política, jurídica, fiscal y administrativa;
- 1987.- Las fracciones VIII y X pasan al artículo 116 como fracciones I y VI.⁹⁴

⁹³ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pp. 38 y 39.

⁹⁴ Cfr. GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. Los Municipios en México. Op. Cit. P. 52.

A juicio de *Morales Paulín* la octava reforma es la de mayor trascendencia en la vida de la institución municipal, y en la cual se encuentra la reforma en materia laboral.⁹⁵

Actualmente, el texto del último párrafo de la fracción VIII, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

“...Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.”

Como ha sido señalado con antelación, habrá que referirse nuevamente al comentario que hacen distintos autores sobre la ambigüedad, laguna legal y falta de técnica legislativa con que se redactó tal enunciado normativo, ya que la reforma constitucional no especificó el apartado que debiera de servir de fundamento constitucional para regular las relaciones laborales de los servidores públicos municipales, es importante que se haga notar la inclinación adoptada por la suscrita de que si el apartado “B” del artículo 123 es el que sirve de fundamento para las relaciones del estado (poderes federales) con sus servidores públicos, por la naturaleza del acto que les une, habrá de inferirse que este mismo apartado es el que debe servir de base para regular las relaciones de los municipios con sus propios trabajadores.

Por ende, ha quedado a criterio de las legislaturas locales elegir entre uno y otro apartado en cuanto a la regulación constitucional de las relaciones laborales de los municipios y los trabajadores a su servicio. Si el criterio es acertado, conforme a los señalamientos expuestos durante el desarrollo del presente trabajo, se acogerán al apartado “B” del artículo 123. En caso de no ser así, demuestran su falta de conocimientos jurídicos y falta de técnica legislativa, a menos que con la exposición de motivos que con su decisión acompañen justifique plenamente su elección.

⁹⁵ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Op. Cit. P. 39.

Carlos Quintana Roldán, en el mismo sentido por nosotros expresado, hace el señalamiento de que a pesar de la indefinición legal, debe tomarse en cuenta lo que al respecto señala la exposición de motivos de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al decir:

“Se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias”.

De tal manifestación se desprende el deseo del constituyente de hacer del apartado “B” del artículo 123 Constitucional la base fundamental de los derechos mínimos a favor de los trabajadores municipales.

Nuevamente, en la reforma Constitucional publicada el 17 de marzo de 1987, se advirtió que el constituyente cayó en la omisión de señalar el apartado Constitucional al que habrían de ceñirse los trabajadores al servicio del Municipio.

Carlos Quintana Roldán apoyado en afirmaciones del Dr. Acosta Romero se pregunta si a partir de la reforma constitucional de 1987 es necesario que las Legislaturas de los Estados deban expedir una ley laboral para regular las relaciones de trabajo entre los gobiernos estatales y sus trabajadores y otra para los municipios y los trabajadores a su servicio. El mismo se responde que de ser así interpretado el texto constitucional habría la necesidad de crear dos cuerpos normativos para cada Estado, así como tampoco le queda claro si es necesaria la creación de tribunales específicos para resolver cada una de

las controversias laborales derivadas de la aplicación de cada uno de los cuerpos normativos.⁹⁶

Personalmente no creo que deba interpretarse la reforma constitucional en el sentido en que lo llegan a pensar *Quintana Roldán y Acosta Romero*, ya que si bien, por técnica legislativa fueron separados los preceptos que atañen al Municipio y los que conciernen a los gobiernos estatales, no por ello se debe creer que el legislador se vea en la necesidad de crear dos cuerpos normativos laborales para los dos tipos de burócratas de que se habla.

III. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Sobre la ley a que habremos de referirnos en el presente punto se pueden escribir largas notas. Sin embargo, por los alcances del presente trabajo, nos precisaremos a los antecedentes de la ley y su constitucionalidad.

Antes de que entrara en vigor el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo removían a su personal a diestra y siniestra, sin que mediara justificación laboral alguna. La misma suerte corría el protocolo de los nombramientos, ya que se realizaban dadas las relaciones de compadrazgos y amistad; políticas que iban totalmente en contra de los postulados que en el presente trabajo se pretenden poner de relevancia: Profesionalización de los servidores públicos y el Servicio civil de carrera.

Se partía de la base otorgada por la fracción II del artículo 89 Constitucional, la cual faculta al Presidente de la República para nombrar y remover a los Secretarios de despacho, así como nombrar y reconocer libremente a los demás empleados de la Unión;

⁹⁶ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit. Pp. 497 y 498.

y en virtud de la inexistencia de disposiciones que preceptuaran lo contrario, la mayoría de dichos actos se realizaban sin que mediara justificación legal alguna.

De forma lamentable, cada fin de administración eran removidos tanto los altos funcionarios como la gente que llegaba con ellos, sin que se les reconociera derecho laboral alguno. Esta situación producía descontento y creaba problemas administrativos, ya que el nuevo personal debía capacitarse y aprender las funciones a las cuales se les asignaba, en muchas ocasiones, por vez primera, y como se ha manifestado, de manera temporal.

En perjuicio de esta clase trabajadora, la Suprema Corte de Justicia emitió diversas ejecutorias en el sentido de negarles la protección de las prerrogativas consignadas en el artículo 123, manifestando para ello que los empleados públicos no estaban ligados al Estado por un contrato de trabajo.

Durante el mandato del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se emitió el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934 en el que se establecía el Servicio civil por un tiempo determinado.

Cuatro años después, el 5 de diciembre de 1938 se publicó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Durante los años de su vigencia se dieron cuenta sobre los inconvenientes de su aplicación. A fin de mejorar el contenido del Estatuto, el Congreso de la Unión presionado por los reclamos del público en general, modificó algunos preceptos, así como haciéndole algunas adiciones. Las reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y del 30 de diciembre de 1947.

La revisión del Estatuto fue objeto de una polémica legislativa y política, en la cual, dada la fuerza política de la clase burócrata mexicana, se llevó una insistente campaña para elevarlo a rango de ley constitucional, en los mismos términos en que se

hizo con la ley que regulaba a la clase trabajadora, que en la actualidad ocupa el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

El proceso político que se comenta derivó en la reforma constitucional al artículo 123, agregándose un apartado "B" el 5 de diciembre de 1959, cuyo contenido se compondría de diversas fracciones, mismas que se encargarían de la regulación de los derechos laborales de los trabajadores burócratas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del apartado "B" del artículo 123 Constitucional fue promulgada y publicada posterior a la reforma del Pacto Federal. Esta ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Tras la incorporación de un apartado especial tocante a los trabajadores al servicio del Estado resultó ocioso el argumento que calificaba de inconstitucional a la legislación secundaria.

Antes de que se diera la reforma constitucional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sostuvo la constitucionalidad del Estatuto argumentando que el mismo era reglamentario de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política, por lo que los nombramientos y remociones de los trabajadores federales debía hacerse de conformidad a tal precepto.⁹⁷

El campo de aplicación de la referida ley, es el que dispone el artículo primero de su articulado, siendo el siguiente: Se aplica a los trabajadores y titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios

⁹⁷ Resoluciones del Tribunal de Arbitraje. Exp. R. 89/939, 71/943. Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. "Doctrina, Legislación y Jurisprudencia". Vigésima segunda edición. Op. Cit. Pp. 403-405.

Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros Organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Sobre la enunciación anterior señala Juan Francisco Arroyo Herrera que de su redacción se desprende la intención del legislador de no ser limitativo en su alcance, dejando un resquicio legal para encuadrar así a los organismos descentralizados de nueva creación y que no se encuentran enunciados en el texto actual.⁹⁸ Sobre el particular, *Jorge Olivera Toro* manifiesta que la ampliación del régimen de la ley se realiza de forma paulatina, mediante disposiciones especiales consignadas en las leyes orgánicas de ciertas instituciones, aunque en algunos casos se previene su sujeción a la Ley Federal del Trabajo.⁹⁹

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se compone de diez títulos, todos ellos subdivididos en capítulos, con un total de 165 artículos y siete transitorios.

IV. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

Las constituciones locales se encargan de la organización de su régimen interno, las normas fundamentales a que se deben sujetar los gobernados de la Entidad Federativa en cuestión, y las particularidades que se dan dentro del gobierno municipal.

⁹⁸ Cfr. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. Porrúa, México, 2000. P. 55.

⁹⁹ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Op. Cit. P. 337.

En las constituciones estatales se encuentran determinadas las bases a seguir para la elección de las autoridades municipales, su esfera competencial, así como el régimen de responsabilidades. Por lo que hace a sus competencias, en el máximo ordenamiento local han de establecerse los mandatos constitucionales respecto a su administración interna, el manejo de su presupuesto y lo referente a la prestación de los servicios públicos. Asimismo, se prevén los convenios de colaboración entre los dos niveles de gobierno estatal y municipal.

Los ayuntamientos, no solo cuentan con facultades administrativas, ya que dentro de su esfera competencial tienen a su cargo la facultad de expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general. Una vez más, se puede dar cuenta de la hipótesis que sostiene que el principio de la división de poderes concebido por *Montesquieu* no funciona de la misma manera en la actualidad, en virtud de que la complejidad del gobierno de los Estados modernos requiere de autoridades que cuenten con facultades del orden legislativo, administrativo, y algunas, incluso, jurisdiccional.¹⁰⁰

Referente al tema que nos ocupa, la Constitución del Estado Libre y Soberano de México contempla de forma general en el Título Octavo "Prevenciones Generales" lo siguiente:

Artículo 144.- Los servidores públicos del Estado y de los municipios por nombramiento o designación, al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen.

Artículo 145.- Nunca podrán reunirse en un solo individuo dos empleos o cargos públicos del Estado o de los municipios por los que se disfrute un sueldo. Tratándose de

¹⁰⁰ Cfr. GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. Los Municipios en México. Op. Cit. Pp. 55 y 56.

docencia ésta podrá prestarse siempre que sea compatible con las funciones y actividades de los servidores públicos.

V. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

Las leyes orgánicas municipales, también se les ha denominado como "Códigos Municipales", y deben ser expedidas por los Congresos de las Entidades de la República, con el firme propósito de regular las cuestiones municipales contempladas en las Constituciones estatales.

En estos ordenamientos ha de delimitarse el espacio geográfico de cada uno de los municipios, la forma de gobierno, las responsabilidades en materia de servicio, y en general se regulan las funciones encomendadas a los municipios.

Las leyes orgánicas municipales retoman las disposiciones constitucionales que rigen su administración, organización y funcionamiento. En términos generales su contenido debe contemplar las siguientes materias:

- Normas relativas a la organización territorial y político-jurídicas;
- Formas de integración del ayuntamiento, en su calidad de cuerpo político y la determinación de funciones de quienes lo componen, entre los que se encuentran: el presidente, síndicos, regidores y comisiones;
- Los mecanismos de coordinación entre los municipios que conforman la Entidad Federativa;
- El establecimiento de normas sobre el régimen administrativo, entre las que se encuentran las relativas a sus funcionarios y autoridades, la organización de su hacienda, así como los actos administrativos del municipio;
- Disposiciones sobre el desarrollo urbano, prestación de servicios, otorgamiento o cancelación de concesiones, etc;

- Las formas en que se ha de prestar la seguridad pública, contemplando las atribuciones, funciones, personal, jerarquías, condiciones y requisitos de quienes forman parte del sistema;
- Normas en torno al manejo de la hacienda municipal;
- El establecimiento de la organización de los órganos jurisdiccionales a nivel municipal;
- El manejo de la facultad reglamentaria del municipio, lo que pareciera ser, el procedimiento ordinario para la elaboración de normas generales, impersonales y abstractas;
- Normas tocantes a las responsabilidades y atribuciones de los funcionarios y autoridades municipales;
- El régimen de colaboración entre los gobiernos estatales y municipales.¹⁰¹

Hay que poner de relieve, que con la finalidad de que el municipio cumpla con las funciones encomendadas a este nivel desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe contar con el número y calidad de funcionarios y empleados públicos, que en el ejercicio de las atribuciones señaladas para ellos, logren el mejoramiento del nivel de vida de la población.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su capítulo noveno un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal. Con tal objeto, se prevé la normatividad para el desarrollo de un sistema efectivo de capacitación de los servidores públicos municipales, especialmente de las áreas más técnicas, con la finalidad de lograr la continuidad de los programas de los ayuntamientos y en consecuencia estimular y reconocer esa actuación.

¹⁰¹ Cfr. *Ibid.* Pp. 56 y 57.

VI. LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

En el artículo 1º de la ley se menciona que es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las relaciones laborales que vinculan a los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos y sus trabajadores, de los tribunales administrativos, los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal y sus servidores públicos.

Esta ley fue publicada el día 23 de octubre de 1998, abrogando el viejo Estatuto de agosto de 1939. Este nuevo ordenamiento clasifica a los servidores públicos como de generales y de confianza, quienes con base en la duración de la relación laboral, pueden ser: por tiempo u obra determinado o por tiempo indeterminado, tal y como lo establece su artículo 6º.

Los trabajadores generales son cobijados por el contenido de la referida ley, aunque el artículo 10º del mismo ordenamiento extiende sus beneficios a los trabajadores de confianza, en lo referente a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social. Asimismo, les es aplicable el contenido de los preceptos que se refieren al sistema de profesionalización, con excepción de aquellos cuyo nombramiento requiere de la intervención directa de la institución pública o del órgano de gobierno, ya sean auxiliares directos de estos, les presenten asistencia técnica o profesional en calidad de asesores, obtengan la facultad legal para representarlos o actuar en su nombre.

Importante es mencionar que aquellos funcionarios municipales que han sido elegidos en las urnas, por la vía del voto no son sujetos de protección de la ley.¹⁰²

Toda vez que los conceptos contenidos en la ley serán analizados en el siguiente capítulo, por lo pronto solo nos queda mencionar que el ordenamiento que se comenta

¹⁰² Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. P. 729.

brevemente consta de 256 artículos y siete transitorios. Asimismo, sus preceptos son de carácter sustantivo y procesal, siguiendo una metodología similar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, ya que ambos tipos de normas se encuentran en un mismo cuerpo legal.

VII. REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Rodolfo García del Castillo sostiene que la facultad reglamentaria es fundamental para la vida municipal, y toda vez que dentro del régimen federal mexicano no se contempla la facultad legislativa a favor de este nivel de gobierno, el reglamento se convierte así en el arma básica normativa de que puede echar mano el gobierno municipal sin que por ello pueda contravenir ordenamientos jurídicos¹⁰³, no solo de mayor jerarquía, sino del mismo nivel, ya que los gobernados no podemos permitir que se elaboren normas generales, impersonales y abstractas deficientes, llenas de lagunas y contradicciones, que hagan oscura su redacción, y su aplicación sea deformada por las autoridades municipales.

Atento a lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de México, específicamente en su fracción V, corresponde a la legislatura local: “establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de policía y Bueno Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general ...” dentro de la jurisdicción de cada municipio. Pero además, el artículo 143 dispone la facultad de los ayuntamientos para dictarse sus propios reglamentos, referentes al gobierno y administración del Municipio, con las limitaciones que sobre el particular disponga la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en la fracción I de su artículo 31 que los ayuntamientos se encuentran facultados para expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones de

¹⁰³ Cfr. GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los Municipios en México*. Op. Cit. P. 59.

carácter administrativo dentro de la esfera del Municipio, que se requieran para su organización, prestación de los servicios públicos, y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones. El artículo 161 establece que los Bandos Municipales deben regular el gobierno y la administración del municipio que ha tenido a bien expedirlo.

En términos generales, en el Estado de México, afirma *María Inés Aragón Salcido* que en los 121 ayuntamientos de la entidad (actualmente 125), unos han reglamentado mas que otros, aproximadamente 50 actividades municipales dentro de una amplia gama de ordenamientos municipales, entre los que se encuentran: el Bando Municipal, Reglamentos interiores, *Reglamentos de trabajo*, adquisiciones, hacienda municipal, obras públicas, vialidad y tránsito, expendios de bebidas alcohólicas, etc.

Sobre el particular, *García del Castillo* comenta que es usual que la estructura y composición de los reglamentos municipales tengan una estrecha relación con el municipio para el cual han sido expedidos, así como su complejidad administrativa, y agrega “*si el grado de complejidad del municipio es mínimo es posible que únicamente cuente con el Bando de Policía y Buen Gobierno y en él se incluyan reglas para los servicios más importantes*”.¹⁰⁴

En la gestión municipal convergen un conjunto de actividades que incorporan la acción de las tres esferas de gobierno y que por tanto, están sujetas a leyes federales, estatales y municipales. Prueba de ello es lo relativo al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los municipios, quienes en primera instancia deben ser cobijados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego, por la Constitución del Estado de la República correspondiente, siendo en el caso específico, la del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios y la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como los reglamentos de trabajo municipales.

¹⁰⁴ Ibid. P. 60.

CAPÍTULO CUARTO
LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES
MUNICIPALES DE BASE DEL ESTADO DE MÉXICO Y
LA IMPORTANCIA DE SU RECONOCIMIENTO PARA
IMPULSAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

I. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

El elemento humano es indispensable para el funcionamiento del ente denominado "Municipio", ya que a él han sido encomendadas una serie de funciones que no podría realizar sin la intervención del primero, quien ejerce sus derechos y cumple con sus obligaciones.

Como ya ha sido señalado, en materia municipal convergen una serie de ordenamientos de carácter federal y local, no solo en materia de trabajo, sino en otros ámbitos, tales como el fiscal, etc.

Toda vez que la presente tesis trata sobre la materia laboral es pertinente señalar nuevamente, que el fundamento constitucional de la relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores es el artículo 115 en su fracción VIII segundo párrafo, el cual dispone: "*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias*".

Atento a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios LTSPM "*la relación de trabajo entre las Instituciones públicas y sus servidores públicos se entiende establecida mediante nombramiento, contrato o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la percepción de un sueldo.*

Para los efectos de esta ley, las Instituciones públicas estarán representadas por sus titulares".

Sin que tenga sentido alguno volver al debate que trata de resolver la polémica surgida con motivo de la naturaleza vinculatoria del Estado y sus trabajadores y el

patrón en general y los trabajadores del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política, se puede afirmar validamente que los derechos de los trabajadores al servicio del Municipio son iguales que los de cualquier otro trabajador. No obstante, tales derechos y prestaciones concedidos por la ley en beneficio de esta clase de trabajadores deben ser compatibles con el presupuesto de egresos y de ingresos, así como con la capacidad, responsabilidad y jerarquía de los servidores.

Toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece expresamente el apartado al que deben sujetarse los trabajadores al servicio de los municipios, y con fundamento en el mismo precepto, corresponde a las Legislaturas locales señalar el apartado a que habrá de ceñirse la administración municipal en cuanto a sus relaciones de trabajo.

Por tal motivo y de nueva cuenta ratificamos nuestra posición de considerar el apartado "B" del artículo 123 de la Norma Fundamental como la base adecuada para las relaciones que se dan entre el municipio y sus trabajadores, en virtud de que la doctrina ha señalado que la creación de un apartado "B" se dio por la diferencia en la naturaleza de los servicios que se prestan a un patrón de la iniciativa privada, que siempre están en busca del lucro, y el Estado, que carece de tal finalidad.¹⁰⁵

Es curioso advertir la falla constante del Constituyente Permanente, ya que al momento de crear el apartado "B" del artículo 123 constitucional no incluyó a los trabajadores al servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales. Sin embargo, tuvo otra oportunidad de enmendar su error, y en el año de 1983 reformó la Constitución General de la República a efecto de incluir a estos burócratas como sujetos de protección de la legislación laboral. En 1987 por técnica legislativa reformó nuevamente la Constitución para separar los preceptos correspondientes a los Gobiernos Estatales y

¹⁰⁵ Cfr. CARREÓN ROJANO, Héctor y Otros. Los Postulados Constitucionales del Municipio Libre en México. Op. Cit. Pp. 255-258. La duda sobre el apartado que se encargaría de regular las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores se dio al momento de la creación del apartado "B", ya que en el no quedaron incluidos, así como tampoco eran protegidos por el marco regulatorio del apartado "A".

Municipales, en el cual, y de nueva cuenta volvió a ser omiso respecto al apartado del artículo 123 constitucional que serviría de marco para las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores.¹⁰⁶

Atendiendo a lo preceptuado por la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, es a los Congresos Estatales a quienes corresponde legislar en materia laboral respecto a las relaciones que se dan entre los municipios y sus trabajadores, y que tal legislación no debe contravenir el Pacto Federal y las leyes emanadas de él.

A pesar de las anteriores consideraciones, cualquier relación de trabajo está constituida por una serie de derechos y obligaciones que derivan, tanto para el Municipio como para sus servidores, del hecho de la prestación del servicio, por el puro nombramiento o por aparecer en las listas de raya del titular.

La relación de trabajo tiene las siguientes implicaciones:

- El acuerdo de voluntades entre el Municipio y sus trabajadores;
- El nombramiento hecho por autoridad competente;
- La aplicación del marco jurídico correspondiente;
- Los efectos de la relación de trabajo.

Con relación al acuerdo de voluntades, hay que señalar que para la prestación subordinada de servicios personales siempre será necesario contar con la voluntad de quien los presta, es decir, del trabajador. Esta afirmación encuentra su fundamento constitucional en el artículo 5º, mismo que prohíbe la prestación del trabajo de forma obligada.

Respecto al segundo punto el artículo 45 LTSPem dispone: *“Los servidores públicos prestarán sus servicios mediante nombramiento expedido por quien estuviere facultado legalmente para*

¹⁰⁶ Cfr. DÁVALOS, José. *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*. Op. Cit. P. 209.

extenderlo. Cuando se trate de servidores públicos sujetos a una relación por tiempo u obra determinados, el nombramiento podrá ser sustituido por el contrato, o su inclusión en la nómina o lista de raya. La falta de formalización de la relación de trabajo será imputable a la institución o dependencia de que se trate”.

En cuanto al tercer supuesto, el marco jurídico encargado de regular la relación laboral entre los municipios del Estado de México y sus trabajadores está constituido por: La Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y si hubiere los reglamentos municipales.

Finalmente, diremos, que los efectos de la relación de trabajo pueden ser principales y secundarios. Por principales hay que entender, por parte del trabajador, el hecho de ponerse a disposición del municipio para que este utilice sus servicios, determinados en el nombramiento y en la ley. Por parte del municipio, este debe permitir al trabajador el desempeño de sus actividades, así como exigirle la responsabilidad en que incurra en ejercicio de sus atribuciones.

Entre los efectos que se podrían calificar de secundarios, están las prestaciones de que se hace acreedor el trabajador por el solo hecho de prestar sus servicio al Municipio, por lo que éste último tiene la obligación de concederle las prestaciones sociales consignadas en la ley, sin mas límites que los dispuesto en el presupuesto de egresos.¹⁰⁷

Con apego al texto de la Constitución General de la República, las relaciones que nos ocupan se hallan reguladas por las leyes expedidas por el Congreso del Estado de México.

¹⁰⁷ Cfr. CARREÓN ROJANO, Héctor y Otros. Los Postulados Constitucionales del Municipio Libre en México. Op. Cit. Pp. 264-267.

Sobre el particular, el maestro José Dávalos escribe lo siguiente: “...los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios esperaron 66 años para que se les hiciera justicia. Así, lo real, lo trascendente de la reforma es que a estos trabajadores se les dotó de un marco jurídico que constituye una garantía y desde el cual podrán hacer valer sus derechos.

Estos trabajadores ya tienen un mínimo de derechos garantizados, ahora corresponde a ellos superarlos en las legislaciones locales respectivas. ¡Pero más que todo les falta vivir esos derechos!”¹⁰⁸.

II. COMPOSICIÓN.

Para el autor Carlos A. Morales Paulin, los trabajadores que componen el elemento humano de los Poderes del Estado de México, sus municipios y sus organismos públicos descentralizados se pueden clasificar en cinco tipos, a saber, con apego al artículo 4º del antiguo Estatuto:

- I. Trabajadores de Base, al Servicio de los Poderes del Estado y sus Municipios;
- II. Trabajadores Supernumerarios al servicio de los mismos Poderes;
- III. Empleados y trabajadores al servicio de los Organismos Públicos Coordinados y descentralizados de carácter estatal; y
- IV. Trabajadores de confianza.¹⁰⁹

No obstante que tal clasificación legal tuvo validez en su momento, en la actualidad, y de conformidad en lo preceptuado en el artículo 6º de la LTSPM tan solo se pueden clasificar en trabajadores generales y de confianza. Y atendiendo a la duración de la relación laboral, estos pueden ser, por tiempo u obra determinados, o por tiempo indeterminado.

¹⁰⁸ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit. P. 453.

¹⁰⁹ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. P. 305.

De conformidad al artículo 7º del mismo ordenamiento, son servidores públicos generales los que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo, no comprendidos dentro del artículo 8º.

Por lo que hace a los trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública o del órgano de gobierno, los que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.

Respecto a la línea anterior son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos de confianza.

Ahora bien, los alcances de este ordenamiento se han extendido a los trabajadores de confianza en lo referente a las medidas de protección al salario y el régimen de la seguridad social, así como lo referente al sistema de profesionalización, con excepción de aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa de la institución pública o del órgano de gobierno, sean auxiliares directos de éstos, les presten asistencia técnica o profesional como asesores, o tengan la facultad legal de representarlos o actuar en su nombre, artículo 10.

Además excluye de la protección de esta ley a quienes ocupen cargos de elección popular.

III. ÓRGANO LOCAL DE JURISDICCIÓN LABORAL.

Carlos F. Quintana Roldán fundamenta la creación de tribunales de carácter autónomo a fin de resolver los problemas laborales de los trabajadores al servicio del Estado en el artículo 17 de la Constitución Política. Tal afirmación podría ser cierta, puesto que lamentablemente, en el apartado “B” del artículo 123, específicamente en su fracción XII no se ha establecido la naturaleza del tribunal competente para conocer de los asuntos laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y los municipios. Por su parte, en el apartado “A”, fracción XXXI establece que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades estatales, en sus respectivas jurisdicciones, señalando expresamente las ramas de la industria que son de exclusiva competencia de las autoridades federales.

Sobre la denominación de los Tribunales del trabajo burocrático en las Entidades Federativas, señala *Quintana Roldán* que en algunos Estados se les ha denominado como Tribunales de Arbitraje, siendo el caso de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Morelos y Puebla. Otros tantos han preferido denominarles Tribunales de Conciliación y Arbitraje, Tribunal del Servicio Civil en el Estado de Chiapas, Tribunal de Arbitraje y Escalafón, en Colima; Junta de Arbitraje en el Estado de Oaxaca; y finalmente en el Estado de México según reza el artículo 4º de la LTSPem en su fracción V, “*se debe entender por Tribunal, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje*”.

Estos órganos jurisdiccionales en materia de trabajo se componen de forma colegiada, regularmente compuestos de tres Magistrados, uno de los cuales representa al Estado, otro a los trabajadores y un tercero que suelen llamar presidente o árbitro, quien es electo por los otros dos miembros. Generalmente el representante del Estado es nombrado unilateralmente por el Gobernador, en tanto que el representante de los trabajadores es nombrado por la representación sindical. Excepcionalmente son nombrados (representantes del Estado) por el Poder Judicial local, como en el Estado de Chiapas o propuesto por el titular del Ejecutivo con la aprobación de la Legislatura

local. Sobre el particular cabe hacer las siguientes reflexiones¹¹⁰: Cuando el representante es nombrado unilateralmente por el gobernador del Estado se presta a que se cometan arbitrariedades, otorgando el puesto a algún amigo que inmerecidamente ocupará el cargo y se presta a la corrupción; aunque tiene la ventaja de que dicho funcionario es nombrado rápidamente. Mientras, el procedimiento, en el cual interviene la legislatura, tiene la ventaja de que se proponga a una persona apta para ocupar dicho cargo; aunque tiene la desventaja de que tal procedimiento suele ser tardado y tedioso, sobre todo cuando la legislatura está compuesta por miembros de distintas fuerzas políticas, quienes politizan esta clase de asuntos.

Existen casos en que para la integración de dichos tribunales participan los municipios, tal es el caso de los Estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, México, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

Tal y como se desprende de la lectura del artículo 186 de la LTSPem, el Tribunal se integrará por un representante de cada uno de los poderes públicos del Estado, un representante de cada uno de los sindicatos mayoritarios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 138 de esta Ley ¹¹¹, un representante de los ayuntamientos de la entidad que será el del municipio de residencia del Tribunal y un árbitro designado por la mayoría de los representantes, quien fungirá como Presidente, y durará en su cargo un término máximo de seis años.

Cada uno de los representantes contará con un suplente excepto el caso del Presidente.

El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

¹¹⁰ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pp. 502 y 503.

¹¹¹ El segundo párrafo del artículo citado dispone: Las instituciones públicas en su conjunto, reconocerán como titulares de las relaciones colectivas de trabajo, únicamente a un sindicato de servidores públicos generales y a uno de maestros que serán los que cuenten con registro ante el Tribunal, así como a aquellos registrados que representen a los docentes en las instituciones de carácter educativo cuyo decreto de creación establezca su autonomía en su régimen sindical.

- I. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos individuales que se susciten entre las instituciones públicas o dependencias y sus servidores públicos;
- II. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, los conflictos colectivos que surjan entre las instituciones públicas o dependencias y las organizaciones sindicales;
- III. Conceder el registro de los sindicatos y, en su caso, dictar la cancelación de los mismos;
- IV. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos internos de los sindicatos y de los intersindicales;
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, de los estatutos de los sindicatos, así como de aquellos otros documentos que por su naturaleza deban obrar en los registros del Tribunal; y,
- VI. Conocer de cualquier otro asunto relativo, derivado o directamente vinculado con las relaciones de trabajo. Art. 185 LTSPeM.

Del citado artículo, correlacionado con la fracción III del artículo 4º del mismo ordenamiento, este Tribunal es competente para conocer de los conflictos laborales que surjan entre los ayuntamientos y sus trabajadores.

Es importante hacer notar que el referido Tribunal tiene la facultad de suplir la queja deficiente del trabajador, cuando este no demande todas las prestaciones a que tiene derecho, tal y como lo dispone el artículo 191 LTSPeM.

En materia de supletoriedad de la ley, es importante señalar que este Tribunal tiene la obligación de aplicar este ordenamiento, tanto en materia sustantiva como procesal, y en caso de haber lagunas habrán de suplirse con las disposiciones que al respecto señale la Ley Federal del Trabajo, que como bien es sabido es la ley reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Carlos A. Morales Paulín hace hincapié en la inconveniencia y el perjuicio que causa a los trabajadores municipales la falta de Tribunales laborales que se encuentren cerca de la demarcación geográfica en donde prestan sus servicios, ya que al estar el Tribunal radicado en la Ciudad de Toluca, estos deben sortear gastos que les resultan muy difícil sufragar, sobre todo si se toma en cuenta que muchos trabajadores al servicio de los municipios son mal remunerados.¹¹²

IV. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

Cada institución pública (el Ayuntamiento se encuentra incluido en tal denominación) o, en su caso, dependencia, en razón de la naturaleza de sus funciones, fijará las condiciones generales de trabajo aplicables a sus servidores públicos, de común acuerdo, con el sindicato, en caso de existir esta representación, las que tendrán una duración de tres años y podrán ratificarse o modificarse a su término, art. 54. (En el Estado de México solo 92 de los 125 municipios cuentan con una Sección o Delegación del Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México, S.U.T.E.Y M.).

Es potestad de las instituciones públicas, como de los sindicatos objetar las condiciones generales de trabajo, y hacerlo del conocimiento del Tribunal, para que este resuelva en definitiva, art. 55. Sin embargo, el ejercicio de esta acción no es motivo suficiente para que se suspenda su vigencia.

Por su parte, el artículo 56 del mismo ordenamiento dispone que las condiciones generales de trabajo, establecerán como mínimo:

- I. Duración de la jornada de trabajo;
- II. Intensidad y calidad del trabajo;
- III. Régimen de retribuciones;

¹¹² Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pp. 310 y 311.

- IV. Regímenes de licencias, descansos y vacaciones;
- V. Régimen de compatibilidad en horario y funciones;
- VI. Disposiciones que deban adoptarse para prevenir los riesgos de trabajo;
- VII. Disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- VIII. Fechas y condiciones en que los servidores públicos deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- IX. Labores insalubres y peligrosas que no deban desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las servidoras públicas embarazadas; y
- X. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Sobre el particular, *Morales Paulín* señala que las condiciones generales de trabajo se han instituido como paliativos que hacen nulo el derecho a la contratación colectiva y a que el sindicato intervenga en defensa de los intereses de la clase burócrata.¹¹³

1. JORNADA DE TRABAJO.

La definición legal que establece el artículo 59 de la ley de la materia señala que la *“Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el servidor público está a disposición de la institución pública para prestar sus servicios. El horario de trabajo será determinado conforme a las necesidades del servicio de la institución pública o dependencia, de acuerdo a lo estipulado en las condiciones generales de trabajo, sin que exceda los máximos legales”*.

Por su parte el artículo 57 en sus fracciones primera y tercera considera nula la estipulación de una jornada mayor a la establecida, excepto cuando ocurrieren situaciones de emergencia o desastre que pusieran en riesgo a la población, en cuyo caso se deberán prestar los servicios necesarios determinados por la institución pública o que se pacte una jornada notoriamente inhumana que ponga en riesgo la salud del trabajador o de la trabajadora embarazada o del producto de la concepción.

¹¹³ Cfr. *Ibid.* P. 330.

Tal y como lo hace el legislador federal, el Congreso Local clasifica la jornada de trabajo de la siguiente forma: diurna, nocturna o mixta.

- I. Se reputa jornada diurna, la comprendida entre las seis y las veinte horas;
- II. Es nocturna, la comprendida entre las veinte y las seis horas; y
- III. Mixta, la que comprenda períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno sea menor de tres horas y media, pues en caso contrario, se considerará como jornada nocturna.

Esta clasificación tiene relevancia si se toma en cuenta que la remuneración a que se tiene derecho por laborar la jornada nocturna es mayor que la diurna y la mixta, circunstancia que repercute directamente en el poder adquisitivo del servidor público municipal, y por ende, del bienestar de su familia.

Asimismo, habrá momentos en que el servidor público municipal sea requerido para trabajar en un horario fuera de su jornada laboral normal por lo que el artículo 64 dispone “Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de trabajo establecidas, éstas serán consideradas como extraordinarias y no deberán exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas en una semana, con excepción de lo señalado en la fracción I del artículo 57 de esta ley.”¹¹⁴

Las horas de trabajo extraordinarias se retribuirán con un cien por ciento más del sueldo que corresponda a las ordinarias, cuando no excedan de nueve. Las excedentes de nueve horas, se pagarán al doscientos por ciento más del sueldo que corresponda a las horas normales de su jornada.

¹¹⁴ La referida fracción dispone lo siguiente: es nula la jornada mayor a la establecida, excepto en el caso de ocurrir situaciones de emergencia o desastre que pongan en riesgo a la población, en cuyo caso se deberán prestar los servicios necesarios determinados por la institución pública.

2. SALARIO.

Al igual que como se vio con la jornada de trabajo, la ley expresamente conceptúa, no el salario, sino el sueldo en los siguientes términos: “*El sueldo es la retribución que la institución pública debe pagar al servidor público por los servicios prestados*”. Art. 71.

De una manera sumamente detallada, el artículo 72 dispone el principio que reza así “a igual trabajo corresponde igual salario”. Y digo que es detallada ya que dispone que se debe atender al puesto, horario y condiciones de eficiencia. Aunque es fácil que dos trabajadores ocupen el mismo puesto, y lo desempeñen en el mismo horario, es difícil encontrar dos servidores públicos que tengan la misma capacidad y alcancen la misma eficiencia en el desempeño del mismo, sobre todo si se toma en cuenta que en la administración pública existe en la actualidad el vicio de la renovación de los servidores públicos cada que hay cambio de administración, lo que repercute directamente en la eficiencia de la prestación de los servicios municipales.

La forma de pago del sueldo es muy flexible, dada la multiplicidad de formas reales en que se puede satisfacer la prestación, ya que puede hacerse directamente en efectivo, aunque se corre mayor riesgo de asaltos a los trabajadores, sobre todo en los días de quincena; otro mecanismo es que el pago del salario se haga mediante la expedición de cheques de fácil cobro, normalmente de caja, para que se haga el depósito en la cuenta del beneficiario u obedeciendo a convenios con los bancos, se puede hacer el pago de la nómina mediante transferencia bancaria a la cuenta de nómina que se hace a favor del servidor público municipal, siendo éste método el mas rápido y seguro que a la fecha existe.

Aunque el mismo ordenamiento establece a favor de los trabajadores el cobro no menor al salario mínimo vigente en el área geográfica en que presten sus servicios (art. 76), hay que preguntarse, si dicho sueldo es suficiente para cubrir siquiera las necesidades básicas de los servidores públicos municipales y sus familias.

Respecto al salario, o retribución este se puede ver incrementado si el servidor público municipal labora horas extraordinarias, las cuales se retribuirán con un cien por ciento más del sueldo que corresponda a las ordinarias, cuando no excedan de nueve. Las excedentes de nueve horas, se pagarán al doscientos por ciento más del sueldo que corresponda a las horas normales de su jornada, tal y como ha sido señalado en el apartado relativo a la jornada laboral.

Parte del sueldo de los trabajadores municipales es el goce del aguinaldo, que no puede ser menor a 40 días de salario, su pago deberá hacerse en parcialidades, la primera de ellas, será antes del goce del primer periodo vacacional, y la segunda a más tardar el día 15 de diciembre, tal y como lo dispone el artículo 78 LTSPPEM. Asimismo, los trabajadores que no hubieren laborado un tiempo mayor a un año, también tienen derecho a que se les pague un aguinaldo proporcional al tiempo laborado, aunque la ley no establece si dicho periodo debe contarse a partir del momento en que obtuvo el último nombramiento, o el periodo de tiempo en que ha prestado sus servicios para el estado o sus municipios.

El artículo 82 del mismo ordenamiento dispone la facultad de los titulares de las instituciones públicas y los representantes sindicales para hacer estudios técnicos en torno al poder adquisitivo de los sueldos, a efecto de actualizarlos y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores al servicio del Estado y sus municipios.

Finalmente, es importante señalar que el sueldo de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y sus municipios no es susceptible de embargo judicial o administrativo, tampoco puede ser objeto de descuentos, salvo las excepciones que la misma ley disponga, sin que se pueda llegar al extremo de la cesión del goce de este derecho a favor de tercera persona, tal y como lo señalan los artículos 83, 84 y 85 LTSPPEM.

3. DÍAS DE DESCANSO, VACACIONES Y LICENCIAS.

La ley ha establecido el derecho de los trabajadores al servicio de los municipios a gozar de un día de descanso con goce de sueldo íntegro por cada seis días de trabajo.

Según reza el artículo 66 del multicitado ordenamiento, los servidores municipales tienen derecho al goce de dos periodos vacacionales, de diez días cada uno, cuyos periodos de disfrute deben ser oportunamente dados a conocer por las instituciones públicas. Es condición indispensable para que se goce del primer periodo vacacional que al menos se haya cubierto el lapso de seis meses de servicio.

Aquellos servidores públicos, que al momento de que deban gozar de sus vacaciones hubiesen hecho uso de licencia, ya sea por maternidad o por enfermedad, seguirán teniendo al término de la misma derecho a esta prestación, para posteriormente reincorporarse a sus labores productivas.

Cuando por alguno de los motivos señalados, el servidor público municipal no hubiere disfrutado a su derecho de vacaciones, el ayuntamiento tendrá la obligación de otorgarlo dentro de los siguientes doce meses, sin que el trabajador tenga derecho a percibir doble sueldo por los días no disfrutados, atento a lo dispuesto por el artículo 68. Es probable que dicho precepto obedezca a evitar aquel vicio que se da dentro de la administración pública que permite a los trabajadores gozar de una mayor remuneración a cambio de laborar durante sus periodos vacacionales. Es importante señalar que durante los periodos de descanso obligatorio, los trabajadores tienen derecho a gozar de su sueldo íntegro, mas una prima adicional del 25%, como mínimo.

4. TRABAJO DE MUJERES.

Los únicos derechos adicionales para la mujer que presta sus servicios al Estado y sus municipios es aquel que atiende a su naturaleza de ser madre. En este sentido se

encuentran disposiciones como la fracción IX del artículo 56, fracción II del artículo 57, así como lo dispuesto por el artículo 65 en beneficio de las servidoras públicas embarazadas quienes disfrutarán de licencia con goce de sueldo íntegro por un período de 90 días naturales: 30 días antes de la fecha probable del parto y 60 después de éste, o 45 antes y 45 después del mismo, a su elección. Benévolamente, el Estado le reconoce el derecho a gozar de vacaciones, aunque se hubiese encontrado disfrutando de la licencia que se le otorga por maternidad.

Además, durante el período de lactancia, que no excederá de seis meses, las servidoras públicas tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos o el tiempo equivalente que la servidora pública acuerde con el titular de la Institución Pública o dependencia o su representante.

Por lo que respecta a las prestaciones de seguridad social, la mujer trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a:

- I. Asistencia médica a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo y se señale la fecha probable del parto;
- II. En su caso, ayuda en especie para la lactancia según dictamen médico del Instituto, hasta por un lapso de seis meses contados a partir del día del nacimiento; y
- III. Una canastilla de maternidad.

Las prestaciones señaladas se proporcionarán siempre y cuando los derechos de la interesada hayan estado vigentes durante al menos seis meses previos al parto, atento a lo preceptuado por el artículo 52 de La ley de Seguridad Social correspondiente.

V. DERECHOS.

I. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES.

El artículo 1º de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios¹¹⁵ señala que es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el régimen de seguridad social en favor de los servidores públicos del Estado y Municipios, así como de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

El Instituto de Seguridad Social creado exprefeso, para los trabajadores al servicio del Estado y sus Municipios, puede identificarse bajo las siglas "ISSEMYM". Es importante señalar, que este organismo goza de la misma naturaleza del IMSS y del ISSSTE al ser considerado como organismo descentralizado de la administración pública, cuyo gobierno y administración estarán a cargo de un Consejo Directivo y un Presidente, con las facultades y atribuciones consignadas en la misma ley, art. 20 y 21.

Tal y como acontece en otros ordenamientos, el régimen establecido en esta ley no solo beneficia a los trabajadores, sino que se extiende a sus familiares y dependientes económicos.

Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones, tal y como lo dispone su artículo 10:

- I. Servicios médicos:
 1. Medicina preventiva.
 2. Atención de enfermedades no profesionales y maternidad.
 3. Atención de riesgos de trabajo.

¹¹⁵ Según reza el artículo 2º transitorio de la ley se aboga la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, expedida mediante decreto 131 de la H. XLIII Legislatura del Estado de México, de fecha 15 de agosto de 1969; igualmente, se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

- II. Socioeconómicas:
 - 1. Pensiones por:
 - 1.1 Jubilación.
 - 1.2 Retiro por edad y tiempo de servicios.
 - 1.3 Inhabilitación.
 - 1.4 Retiro en edad avanzada.
 - 1.5 Fallecimiento.
 - 2. Seguro por fallecimiento.
 - 3. Fondo de reintegro por separación.
 - 4. Créditos a corto, mediano y largo plazos.

Es importante señalar, que aquellos servidores públicos municipales que no estén conforme con alguna resolución expedida por el Instituto podrán interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, tal y como lo dispone el numeral 143 del propio ordenamiento. Sobre el particular encontramos la siguiente tesis:

“INSCRIPCION AL ISSEMYM Y PAGO DE APORTACIONES AL MISMO. SON PRESTACIONES QUE DEBEN RECLAMARSE ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Si bien es cierto que conforme al artículo 2o. del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal y 29, fracción VI de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México que dicen respectivamente: ‘Artículo 2o. Trabajador del Estado es toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los municipios del Estado de México, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales. Se considerará con igual

carácter a los empleados y trabajadores que presten sus servicios en los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal.' y 'Artículo 29. Son derechos del personal de los Cuerpos de Seguridad Pública: VI. Gozar de las prestaciones y servicios de seguridad social, establecidos en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y de sus Municipios de los Organismos Coordinados y Descentralizados, así como sus familiares o dependientes económicos que tengan registrados'; el trabajador tiene derecho a gozar de las prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado y Municipios; también lo es que tanto la inscripción en el ISSEMYM como el pago de aportaciones al mismo, por el trabajador inconforme, por tratarse de una prestación de carácter administrativo y no de un derecho del trabajo propiamente dicho, su reclamación no procede en la vía de la demanda laboral ante el Tribunal de arbitraje, por lo que la responsable debe dejar a salvo los derechos del actor para que los haga valer en su oportunidad y ante la autoridad administrativa correspondiente, a fin de no dejar al actor en estado de indefensión. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO".

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Parte: XIV-Agosto. Tesis: II. 2o. 123 L. Página: 623. Tesis Aislada.

Precedente. Amparo directo 424/94. Asunción Rivera Rodríguez. 16 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero. Amparo directo 390/94. Alejandro Martínez Aguilar. 16 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero.

2. CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO.

Aunque en el artículo 69 de la ley laboral se ha establecido el derecho de los trabajadores a la capacitación, durante la jornada de trabajo, siempre y cuando medie el

consentimiento del titular de la Institución y que no afecte la prestación de los servicios, la intención de fondo por parte del legislador no se puede reflejar en un incremento en la eficacia de la prestación de los servicios públicos municipales, si falta el establecimiento real y efectivo de un Servicio civil de carrera. Y aunque se funden Centros de capacitación (INAP Instituto Nacional de Administración Pública y el IAPEM Instituto de Administración Pública del Estado de México), el conocimiento que ahí se imparta resulta ser una inversión mal enfocada, ya que los servidores públicos a quienes se capacita no gozan, en la realidad de un verdadero derecho a la estabilidad en el empleo, siendo removidos continuamente, por lo que, tal capacitación no se destina al lugar para el cual fue proyectado.

Según menciona el artículo 102 de la materia que nos ocupa, la capacitación y el desarrollo tendrán por objeto:

- I. Propiciar la superación individual y colectiva de los servidores públicos, mejorar la calidad de la prestación de los servicios y coadyuvar a su integración con los fines de la institución pública;
- II. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nuevas tecnologías;
- III. Preparar a los servidores públicos para ocupar puestos de mayor nivel;
- IV. Prevenir riesgos de trabajo;
- V. Incrementar la calidad y productividad; y
- VI. Mejorar las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.

Sin embargo, hay quienes sostienen que la capacitación y el adiestramiento son instrumentos de progreso, y la capacitación no solo ha de ser enfocada para lograr la obtención de un empleo, sino para autoemplearse a la persona, a fin de no engrosar las filas

de los desocupados, tal es la opinión de *Baltasar Cavazos Flores*, notable abogado laboralista.¹¹⁶

Una situación adicional es que al establecerse por la norma los cursos de capacitación como un derecho y no como una obligación, se desaprovechan los beneficios potenciales de estos cursos, porque se dejan a la libre elección del personal el asistir o no.

3. ESCALAFÓN.

La Ley del Trabajo del Estado de México conceptúa al escalafón de la siguiente forma: “*Se entiende por escalafón el sistema para efectuar las promociones de ascensos de los servidores públicos, conforme a lo señalado en esta ley y en las disposiciones reglamentarias correspondientes*”. Art. 106.

Para el maestro *José Dávalos*, el escalafón es “*la lista de individuos pertenecientes a un grupo, clasificados por orden de grado y de antigüedad*”.¹¹⁷

El sistema escalafonario será objeto de regulación, para lo cual deberá crearse un reglamento por cada institución o dependencia, el cual podrá ser elaborado unilateralmente por la misma o con la participación de los representantes sindicales en caso de haberlos.

El artículo 87 en su fracción III establece el derecho de los servidores públicos municipales a obtener ascensos, de acuerdo a las disposiciones escalafonarias aplicables.

¹¹⁶ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. *Instantáneas Laborales*. Segunda edición. Trillas. México. 1988. Pp. 39-42.

¹¹⁷ DÁVALOS, José. *Tópicos laborales*. Op. Cit. P. 183.

Todo sistema de profesionalización de los servidores públicos en el estado de México, debe contener un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo, tal y como lo dispone la fracción II del artículo 100.

Es importante conocer que los factores que deben ser tomados en cuenta, como mínimo, para establecer el sistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad, sin que ésta última pueda tener mayor valor que las dos primeras.

Para que el sistema escalafonario pueda funcionar debidamente, cada institución deberá catalogar en el mismo a todos sus servidores públicos, y tiene gran importancia esta sistematización, incluso, para las prestaciones de seguridad social a que tienen derecho los mismos.

Todos los servidores públicos que llenen los requisitos para acceder a un puesto, para el cual se realice un concurso, pueden participar en el mismo, atendiendo a las bases y el reglamento escalafonario respectivo.

Sin embargo, el artículo 112 del multicitado ordenamiento dispone que los ascensos para ocupar plazas vacantes se otorgarán a los servidores públicos que acrediten mayores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios y en orden preferencial, tendrán prioridad: a) los de la categoría inmediata inferior, b) quien acredite ser la única fuente de ingresos para su familia, y c) cuando exista similitud de casos, se preferirá a quien acredite mayor tiempo de servicio en la dependencia.

El mismo sistema operará para el caso de que se ponga a concurso la vacante de una plaza temporal, aunque lo preocupante es que la persona que ocupa el último lugar

del escalafón al terminar el plazo de la vacante, volverá a las filas de los desempleados sin responsabilidad para el patrón.

Del sistema escalafonario, en cada Institución Pública del Estado de México deberá ser vigilado por una Comisión Mixta de escalafón, cuyos miembros no tendrán derecho a percibir remuneración alguna por cumplir con las obligaciones que le sean impuestas con motivo de este alto encargo.

De la regulación de esta figura se puede fácilmente deducir que se trata de un mecanismo que se implanta por la Institución Pública, con la finalidad de regular objetivamente, el derecho a la promoción de todos sus trabajadores.

Y como afirma acertadamente *José Dávalos* “la posibilidad de las promociones está ligada al principio de la estabilidad en el empleo, como uno de los pilares que conforman el actual derecho mexicano del trabajo”.¹¹⁸

4. SINDICALIZACIÓN.

El derecho a la sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado tiene como base Constitucional lo señalado en la fracción X del propio apartado “B”, el cual a la letra indica:

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

¹¹⁸ Idem.

Guillermo Haro Belchez señala “el derecho de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes y la libertad sindical constituyen principios fundamentales del derecho del trabajo”.¹¹⁹

La Ley de los Trabajadores del Estado de México comprende dentro de su Título Quinto denominado “De los Derechos Colectivos de los Servidores Públicos” el capítulo de la organización sindical. Se contempla en su artículo 138 que el Sindicato es la asociación de servidores públicos generales constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Haro Belchez nos dice que “el sindicato es, para la clase trabajadora, el medio para obtener mejores condiciones no sólo de trabajo, sino de vida”.¹²⁰

Se excluye de este derecho a los trabajadores de confianza (art. 139), y solo pueden formar parte del sindicato los trabajadores de base, y si algún trabajador de base pasara a ocupar un puesto de confianza se le suspenderán sus derechos y obligaciones sindicales.

El Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México, esta formado por todos los trabajadores de base al servicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de todos los Municipios del Estado de México, así como de las Instituciones Descentralizadas que originalmente hayan pertenecido a cualquiera de ellas o que posteriormente sean aceptados por el propio sindicato, así como Fideicomisos públicos de carácter Estatal o Municipal.¹²¹

Este sindicato se encuentra debida y legalmente registrado ante el H. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, con el número de registro 28/975.

¹¹⁹ HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Op. Cit. P.169.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Estatuto Interno y Reglamentos de Mutualidad y Resistencia del SUTEYM. Aprobados en la Asamblea General Estatal Ordinaria, celebrada el 19 de octubre del 2000. P. 6

Lo mas relevante es que en el Estado de México de los 125 municipios 24 cuentan con secciones sindicales (constituidas por mas de 100 trabajadores) y 68 con delegaciones municipales (constituidas por menos de 100 trabajadores), dando un total de 92 municipios con representación del S.U.T.E.Y M.¹²²

5. EL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

Este principio no está en pugna con el derecho al escalafón y al ascenso de los servidores públicos municipales. El principio no entraña el estancamiento de los trabajadores, y muchos menos, su permanencia vitalicia en el mismo nivel, ya que este principio vive concomitantemente con el derecho a los ascensos y estímulos laborales, y que le dan frescura a la relación laboral. Es importante hacer notar al lector, que el estancamiento en un puesto transmite frustración al trabajador, en virtud de no sentirse estimulado por situación alguna que lo convenza de mejorar la calidad de los servicios que presta, ni en convertirse en una mejor persona, ya que su esfuerzo no es objeto de reconocimiento alguno.

La legislación laboral no puede propugnar por esta situación, motivo por el cual ha establecido expresamente la creación de sistemas escalafonarios que permitan al servidor público tener accesos a mejores condiciones laborales, incremento en sus prestaciones, así como acceder a responsabilidades mayores, que lo hagan sentir productivo. Si esta última afirmación fuese tachada de falsa, solo hay que preguntarlo a un servidor público, como se siente al momento de ser ascendido. Siempre se va anotar un tono distinto en su forma de hablar, de laborar y en su forma de ser, se siente importante y con ganas de seguir luchando, así como de eficientar el servicio para el cual presta su trabajo.

El derecho a la estabilidad en el empleo también tiene relación estrecha con las causas legales que permiten a la Institución Pública terminar con la relación laboral. Así

¹²² Ibid. Pp. 72-74.

pues el artículo 89 LTSPPEM dispone que “*son causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para las instituciones públicas:*

- I. *La renuncia del servidor público;*
- II. *El mutuo consentimiento de las partes;*
- III. *El vencimiento del término o conclusión de la obra determinantes de la contratación;*
- IV. *La muerte del servidor público; y*
- V. *La incapacidad permanente del servidor público que le impida el desempeño de sus labores”.*

Asimismo, el artículo 93 establece una enumeración bastante amplia de las causas justificadas que dan pie a que se rescinda la relación laboral por parte del patrón, entre las cuales están: Engañar al servidor público con documentación o referencias falsas que le atribuyan capacidad, aptitudes o grados académicos de los que carezca. Esta causa dejará de tener efecto después de treinta días naturales de conocido el hecho; Tener asignada más de una plaza en la misma o en diferentes instituciones públicas o dependencias, con las excepciones que esta ley señala, o bien cobrar un sueldo sin desempeñar funciones; Incurrir durante sus labores en faltas de probidad u honradez, o bien en actos de violencia, amenazas, injurias o malos tratos en contra de sus superiores, compañeros o familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, salvo que obre en defensa propia; Incurrir en cuatro o más faltas de asistencia a sus labores sin causa justificada, dentro de un lapso de treinta días; Abandonar las labores sin autorización previa o razón plenamente justificada, en contravención a lo establecido en las condiciones generales de trabajo; Causar daños intencionalmente a edificios, obras, equipo, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, o por sustraerlos en beneficio propio; Cometer actos inmorales durante el trabajo; Revelar los asuntos confidenciales o reservados así calificados por la institución pública o dependencia donde labore, de los cuales tuviese conocimiento con motivo de su trabajo; etc.

Todas ellas, como se puede advertir del texto mismo del artículo se resumen en faltas de honradez y probidad por parte del servidor público, que ha sido cobijado por un trabajo y todos los derechos inherentes a su prestación, los cuales no merece una persona que ha caído en la realización de estos actos reprobables.

VI. CONTINUIDAD GUBERNAMENTAL Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

En México, la profesionalización del servidor público, así como su evaluación ha enfrentado graves problemas, ya que hasta la fecha no existe una preparación adecuada para su debida formación. Los servidores públicos requieren de conocimientos universitarios, para contar con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño de una función determinada, así como para adquirir el perfil que requiere el servidor público para ingresar a la administración pública. Esta es una situación que se vive en los tres niveles de gobierno, entre los que se encuentra la administración pública municipal.

Según apunta *Miguel Galindo Camacho*, tanto a nivel federal como estatal, “la agrupación de mandos superiores por profesión es ocupada por Licenciados en Derecho, Ingenieros, Economistas, Contadores, Administradores, egresados de las Escuelas de Ciencias Sociales, de Ciencias Políticas y en Medicina”.¹²³

Lamentablemente los trabajadores de base son usufructuarios, en el mejor de los casos de un servicio civil de carrera, modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. De esta forma, el derecho a la inamovilidad en el empleo se compensa con la percepción de sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, que no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, se les recompensa ocupando los puestos de mayor jerarquía, flexibilidad en los ascensos y promociones que se dan atendiendo a sus relaciones políticas a merced de la

¹²³ Cfr. GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Op. Cit. P. 155.

amplia facultad discrecional de los Titulares del Ejecutivo. Esto se traduce en la legitimación de la amistad y del compadrazgo como sistema para aspirar a un mejor nivel de vida, lo cual atenta contra la profesionalización del servidor público.

El mismo autor señala que el servicio civil de carrera “consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente los más elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública, y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan de forma absoluta”.¹²⁴

La preparación del servicio civil de carrera debe atravesar por fuerza, diversas etapas, tales como la selección idónea de los candidatos que verdaderamente muestren vocación de servicio, la preparación de éstos y su ubicación en los puestos en donde se les vea mayor aptitud de acuerdo a sus conocimientos y capacidades, etc.

Guillermo Haro Belchez menciona a este respecto que “La instauración de la carrera administrativa habrá de reivindicar un derecho legítimo y justo de los servidores públicos que le ha sido escatimado hasta la fecha. La instauración de una política de la superación personal institucionalizada, propiciaría un sistema de eficiencia gubernamental en la cual la burocracia dejaría de tener la connotación despectiva con la que actualmente se le asocia.

El servicio de carrera presupone que la forma de reclutamiento sea con base en el merito y capacidad del servidor público, creando las condiciones para promover la igualdad de oportunidades y atractivos desde el punto de vista de las remuneraciones para evitar la deserción y retener así al personal más valioso”.¹²⁵

Ricardo Jiménez expone que la implementación de un Servicio público de carrera es un requerimiento para la modernización administrativa de los gobiernos locales. Y

¹²⁴ Ibid. P. 157.

¹²⁵ HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Op. Cit. P. Prólogo.

reconoce que cada una de las entidades está en posibilidad jurídica y técnica de llevarla a cabo.

Propone que los municipios deben tener a su alcance una serie de menús a elegir ya que en México existe una diversidad administrativa municipal, además de la autonomía que cada uno de ellos posee.

Y opina que es una acción compartida entre los gobiernos estatales y municipales ya que el punto de vista de actores locales, entre ellos los legisladores y los sindicatos será muy importante.¹²⁶

José Octavio Acosta Arévalo, Director de Capacitación y Desarrollo Institucional Municipal del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) nos comenta que afortunadamente, los gobiernos locales han desarrollado una intensa actividad de capacitación y diseño de políticas para el establecimiento de esquemas de Profesionalización y Servicio Público de Carrera. Otros mas están desarrollando iniciativas de ley, reglamentos, programas o políticas para el establecimiento del Servicio Público de Carrera, como ejemplo tenemos a Zacatecas, Veracruz, Distrito Federal, Hidalgo, Aguascalientes, Querétaro, Tlaxcala, y Monterrey. Y calcula que anualmente se destinan mas de 5 mil millones de pesos para la capacitación de autoridades y funcionarios municipales a todos los niveles, lamentablemente han sido esfuerzos dispersos y desarticulados, sin diagnóstico, objetivos, seguimiento y medición del desempeño.

Y resalta que el CEDEMUN esta implementando acciones para contribuir a la profesionalización, suscrito convenios y buscado la coordinación con gobiernos

¹²⁶ Cfr. JIMÉNEZ, Ricardo. "Una Experiencia en el Diseño del Servicio Público de Carrera. El caso Zacatecas". *Quehacer Municipal*. Op. Cit. P. 58.

estatales y municipales, así como también con organismos especializados tanto nacionales como internacionales.¹²⁷

VII. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO. CASO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia de establecer una verdadera carrera profesional del servidor público en nuestro país. La profesionalización del servidor público no solo entraña el ingreso de egresados universitarios de las carreras mas adecuadas para ello, sino que también se requiere de que se profesionalicen dentro del servicio público, tal y como se lleva a cabo en países como Inglaterra y Francia, siendo éste último en donde el Servicio civil de carrera se rige por principio y requisitos indispensables para su ingreso, permanencia, estabilidad, promoción, y que tiene como base un sistema de exámenes, a través de los cuales, basados en criterios objetivos, se puede elegir a la persona idónea para ocupar el cargo de la administración pública de que se trate.

Esta carrera, sin lugar a dudas representa al mismo tiempo un desarrollo profesional y progresivo del servidor público.¹²⁸

Por su parte, *Guillermo Haro Belchez* sostiene que la administración pública tiene el mismo valor que tienen sus integrantes. Por tanto, para tener una buena administración pública se requiere de servidores públicos eficientes, honrados, capaces y estudiados¹²⁹; obviamente, esta calidad tiene un precio, mismo que consiste en darles la retribución y las prestaciones sociales que requiere una vida digna a favor del servidor público municipal.

¹²⁷ Cfr. ACOSTA ARÉVALO, José Octavio. "Hacia la Constitución de un Foro Nacional Permanente sobre Servicio Público de Carrera y Profesionalización en Gobiernos Locales". Alcaldes Mexicanos. Revista Bimestral. No. 3. México. Septiembre-Octubre 2001. Pp. 56 y 57.

¹²⁸ Cfr. GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Op. Cit. P. 159.

¹²⁹ Cfr. HARO BELCHEZ, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional. IAPEM. México. 1991. P. 89.

El servidor público honrado y capaz, con un claro sentido de responsabilidad social no es producto de la casualidad. El buen servidor público no solo requiere de vocación y educación, sino de formación, capacitación y actualización; aspectos inherentes a la carrera que se propugna, y que lamentablemente no existe en este país.

También, es lamentable saber que en pocas ocasiones, es el mérito el que lleva a los servidores públicos a su ascenso y es en pocos casos la incompetencia el factor que los lleva a perder su lugar, ya que tan solo están a merced de la confianza del jefe.

Asimismo, los estímulos y recompensas en un sinnúmero de ocasiones han sido para los allegados de quien los debe otorgar, y no para los que han hecho méritos para su obtención, ya que estos son conferidos regularmente a los amigos y la gente cercana de los titulares de la administración.

Pues bien, si queremos efficientar y elevar la calidad de los servicios públicos municipales en el Estado de México, es indispensable para ello, pensar en establecer en la práctica un Servicio civil de carrera, que dignifique la labor del servidor público, mediante el pago justo por un trabajo bien hecho, así como implementar medidas de evaluación sobre su gestión que con criterios objetivos nos permita advertir fallas y logros de la administración en beneficio de los gobernados y de la administración pública municipal.

De hecho, la profesionalización de los servidores públicos municipales ha llegado al grado de pensar en la posible reelección de los gobernantes, tal es la preocupación que se ha manifestado por *David Arellano Gault* en el Seminario del CIDE, celebrado en el año de 1999.¹³⁰

¹³⁰ Cfr. GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y Tonatihu Guillén López. Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional. CIDE y Porrúa. México. 2000. Pp. 135-156.

Actualmente, se contempla como objetivo principal en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, en su apartado referente a la Modernización Integral de la Administración Pública, la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población a través de la profesionalización de los servidores públicos.

Dentro de la prospectiva del mismo Plan se plantea la realización de las siguientes acciones:

- En la función pública se promoverá el ingreso, la movilidad y la permanencia del personal con base en el mérito y la idoneidad, como sustento de un servicio civil o profesional de carrera administrativa;
- Los servidores públicos contarán con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para el desarrollo efectivo y ético de sus funciones;
- La función pública se realizará con base en los principios de honestidad, eficacia, transparencia, legalidad y eficiencia frente a los ciudadanos, por medio de la rendición objetiva de cuentas y el apego invariable a los códigos de conducta; etc.

El cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Elevar la calidad de los servicios que se prestan a la población, así como mejorar la atención a la ciudadanía y fomentar la vocación de servicio, la ética y la profesionalización de los servidores públicos;
- Diseñar un modelo para la operación de un sistema de servicio civil o profesional de carrera administrativa, así como un programa de capacitación y desarrollo del personal que, concebidos de manera integral y permanente, contribuyan a lograr una mayor eficiencia;
- Fomentar el apego invariable de los servidores públicos a la ética y a los códigos de conducta para darle sentido y contenido al quehacer gubernamental;

- Mejorar las condiciones de trabajo y contribuir a elevar los niveles de vida de los servidores públicos.¹³¹

Sin embargo, en los informes anuales del Gobernador, no se presentan avances significativos respecto a esta materia y la administración estatal, esta a un año de concluir.

Uno de los municipios que han tomado la iniciativa en el Estado de México, es Tlalnepantla, al firmar en España un Convenio de colaboración con la Fundación “José Ortega y Gasset, (Institución mundialmente reconocida en el análisis y proyección del servicio público administrativo) el cual permitirá la instalación del Servicio Civil de Carrera. Y comenta el Presidente Municipal *Ulises Ramírez Núñez*: “Con esto se establece la capacitación del personal en la administración pública y se dará continuidad a los trabajos en los futuros gobiernos, además de evitar la contratación de funcionarios improvisados y faltos de conocimiento en las tareas y programas establecidos en los planes de gobierno.

Estas acciones consisten en que a lo largo del año 2004, un grupo interdisciplinario de la fundación trabajará de forma permanente en Madrid, mientras otro grupo de analistas se trasladará a Tlalnepantla para asistir a la administración municipal. Los funcionarios del gobierno de Tlalnepantla, en el Estado de México, tomarán cursos de profesionalización y, quienes aspiren a ser contratados en la administración pública, tendrán que ser minuciosamente examinados a través de un riguroso proceso de selección de personal, con lo que se acabará la contratación por ‘amiguismos’ o compromisos políticos.”¹³²

Quien recientemente ha abordado el Tema de la Profesionalización de las Administraciones Municipales ha sido *Isidro Pastor Medrano*, Presidente del Partido

¹³¹ Cfr. Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Gobierno del Estado de México. Documentos en línea. www.edomex.gob.mx.

¹³² Cfr. Comunicado del 5 de Marzo 2004. Municipio de Tlalnepantla. Comunicados de Prensa. www.tlalnepantla.gob.mx.

Revolucionario Institucional en el Estado de México al crear la Escuela de Candidatos, Gobernantes y Servidores públicos, la cual se plantea como objetivos el de formar ciudadanos con valores que contribuyan al desarrollo social, educar individuos que se conviertan en políticos con visión estratégica, capacitar a los políticos para el buen ejercicio de sus funciones y especializar a los gobernantes para dar respuesta eficaz a demandas sociales. Sin embargo una limitante es que corre el riesgo de ser un programa temporal del Partido Político en mención.¹³³

Como vemos, aun falta mucho por hacer, el pasado mes de agosto del año dos mil tres hubo cambio de Ayuntamientos en 122 Municipios del Estado de México (3 Municipios tuvieron cambio de gobierno hasta el día primero del mes de diciembre, después de realizarse elecciones extraordinarias). Volvieron los miedos, los temores, la incertidumbre de los trabajadores municipales. Se vieron los patios y corredores llenos de personal puesto a disposición, soportando frío, aire, sol; a otros mas, los mantuvieron en las oficinas con la indicación de no realizar ninguna actividad, para que se sintieran humillados, inútiles y desesperados. El limite fue cuando se vio al personal administrativo en el área de servicios públicos, barriendo calles, levantando basura. Sufrieron de desesperación al ver retenidos sus sueldos. Cansados y preocupados por solventar sus gastos familiares, han firmado quincena tras quincena sus renunciaciones, aceptando liquidaciones injustas, que tendrán que administrar hasta en tanto encuentren otro empleo, que les permita mantener una vida digna y decorosa.

¹³³ Cfr. Escuela de Candidatos, Gobernantes y Servidores Públicos Partido Revolucionario Institucional del Estado de México. www.primex.org.mx.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Sociedad actualmente demanda un servicio público eficaz y eficiente. De ahí la importancia de profesionalizar a los servidores públicos municipales.

SEGUNDA. El Gobierno del Estado de México y los Gobiernos de los 125 Municipios que lo integran, deberán coordinar esfuerzos para lograr instaurar un moderno Sistema de Administración de Personal, que dignifique la labor del servidor público municipal.

TERCERA. La propia Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece el sistema de profesionalización de los servidores públicos, sin embargo habrá que avanzar en su instrumentación.

CUARTA. Este sistema permitirá que solo ingresen a las administraciones municipales, servidores públicos calificados, a los cuales se les reconozca su desempeño, se les remunere con un salario justo y sobre todo se les garantice su permanencia en el cargo y su desarrollo profesional.

QUINTA. Es importante señalar que para manejar este sistema, el Gobierno Municipal, deberá contar con un área que domine tanto la administración del personal como la integración de su historial administrativo y la evaluación de su desempeño.

SEXTA. Es necesario hacer conciencia en los Gobiernos Municipales de que la instauración del Servicio Civil de Carrera, no representa un gasto o pérdida sino una inversión; la cual les permitirá, recuperar la confianza de la ciudadanía.

SÉPTIMA. Consideramos que la continuidad gubernamental recae en el personal de base, los cuales no debieran detener la prestación del servicio en sus diferentes áreas de trabajo, durante el cambio de Gobiernos Municipales que se realizan cada tres años:

Ayuntamiento (Presidente, Síndicos y Regidores) y Directores de las áreas administrativas (personal de confianza).

OCTAVA. Por último, diríamos que los trabajadores municipales deben perder miedo, la ley los contempla y los protege, solo hace falta que ellos se decidan a exigir sus derechos, para que ya no sean blanco de tantas injusticias por parte de los Presidentes Municipales.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Porrúa. México. 1985.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999.

ARAGÓN SALCIDO, María Inés. El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?. Instituto Sonorense de Administración Pública y Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México. 1995.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. Porrúa. México. 2000.

BARRAGÁN GARRAGÁN, José. Introducción al Federalismo. Universidad de Guadalajara. México. 1994.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Séptima edición. Heliasta. Argentina. 1972.

CARREÓN ROJANO, Héctor y Otros. Los Postulados Constitucionales del Municipio Libre en México. PRI. México. 1986.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Instantáneas Laborales. Segunda edición. Trillas. México. 1988.

COLOMA, José María. Léxico de Política. Quinta edición. Laia. España. 1975.

CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimoctava edición. Porrúa. México. 2001.

DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Novena edición. Porrúa. México. 1999.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Tercera edición. Porrúa. México. 2000.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. SEP. México. 1988.

FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP. México. 1988.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Porrúa. México. 2000.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. Los Municipios en México. CIDE y Porrúa. México. 1999.

GARCÍA PELAYO, Manuel. Burocracia y Tecnocracia y otros Escritos. Segunda reimpresión. Alianza Universidad. España. 1987.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y Tonatihiu Guillén López. Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional. CIDE y Porrúa. México. 2000.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima edición. Porrúa. México. 1998.

HARO BELCHEZ, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional. IAPEM. México. 1991.

HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. INAP y Porrúa. México. 2000.

JIMÉNEZ OTTALENGO, Regina y Jorge Moreno Collado. Los Municipios de México. UNAM. México. 1978.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México. 1983.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer. Por un Gobierno con Resultados. Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.

MORENO ESPINOSA, Roberto y Otros. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Gobierno del Estado de México. México. 1992.

MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. UNAM. México. 1979.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición. Porrúa. México. 1985.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Porrúa. México. 1997.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Quinta edición. Porrúa. México. 2001.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Segunda edición. Astrea. Argentina. 1996.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 2001.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”. Quinta edición. Porrúa. México. 1972.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México; 1808-1994. Octava edición. Porrúa. México. 1994.

TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Porrúa. México. 1971.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Cuarta edición. Temis. Colombia. 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésimo cuadragésima sexta edición. Porrúa. México. 2004.

Ley Federal del Trabajo. Cámara de Diputados. Leyes Federales y Estatales. www.cddhcu.gob.mx.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Cámara de Diputados. Leyes Federales y Estatales. www.cddhcu.gob.mx.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gobierno del Estado de México. Documentos en línea. Leyes en línea. www.edomex.gob.mx.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios. Gobierno del Estado de México. Documentos en línea. Leyes en línea. www.edomex.gob.mx.

Ley del Trabajo de los Servidores públicos del Estado y Municipios. Gobierno del Estado de México. Documentos en línea. Leyes en línea. www.edomex.gob.mx.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Gobierno del Estado de México. Documentos en línea. www.edomex.gob.mx.

Estatuto Interno y Reglamentos de Mutualidad y Resistencia del S.U.T.E.YM. Aprobados en la Asamblea General Estatal Ordinaria, celebrada el 19 de Octubre del 2000.

JURISPRUDENCIA

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LAS PERSONAS QUE CELEBRAN CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS CON UNA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL, NO SON. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen LXXXVI, Quinta Parte. Tesis: Página: 38. Tesis Aislada. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultas. Jurisprudencia. www.scjn.gob.mx.

INSCRIPCION AL ISSEMYM Y PAGO DE APORTACIONES AL MISMO. SON PRESTACIONES QUE DEBEN RECLAMARSE ANTE LA AUTORIDAD

ADMINISTRATIVA. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Parte: XIV-Agosto. Tesis: II. 2o. 123 L. Página: 623. Tesis Aislada. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultas. Jurisprudencia. www.scjn.gob.mx.

HEMEROGRAFÍA

ACOSTA ARÉVALO, José Octavio. "Hacia la constitución de un Foro Nacional Permanente sobre Servicio Público de Carrera y Profesionalización en Gobiernos Locales". Alcaldes Mexicanos. Revista Bimestral. No. 3. México. Septiembre-Octubre 2001. P. 56-57.

JIMÉNEZ, Ricardo. "Una experiencia en el diseño del servicio público de carrera. El caso Zacatecas". Quehacer Municipal. Revista de análisis. Numero 2. México. Mayo-agosto 2001. P. 57-58.

OTRAS FUENTES

Comunicado del 5 de Marzo 2004. Municipio de Tlalnepantla. Comunicados de Prensa. www.tlalnepantla.gob.mx.

Escuela de Candidatos, Gobernantes y Servidores Públicos. Partido Revolucionario Institucional del Estado de México. www.primex.org.mx.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Novena edición. Porrúa-UNAM. México. 1996.

Síntesis ejecutiva 2 de Diciembre 2003. Estado de Aguascalientes. Dependencias. Dirección General de Información y Prensa. www.aguascalientes.gob.mx.

