



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CREACIÓN DEL INSTITUTO DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO
MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SAHID BECERRIL CARBAJAL



CIUDAD UNIVERSITARIA. 2016

A México, porque en un mundo cada vez más global e incluyente, es necesario que cada uno, aporte, día a día, con sus acciones, conocimientos, propuestas, proyectos y talento, un elemento que contribuya a consolidar la grandeza de nuestra nación, porque el ÉXITO de un país no se finca en una sola persona, sino en el esfuerzo cotidiano que cada uno imprime.

Al Estado de México, porque es un estado noble, lleno de posibilidades y grandeza, al que debemos aportar nuestro mejor esfuerzo, para fortalecer la base de la división territorial, de la organización política y administrativa “El MUNICIPIO”.

Dedico especialmente este trabajo a mi Universidad Autónoma del Estado de México, por haber permitido formarme en ella y a todas las personas que fueron parte importante en este proceso, gracias a todos.

A mis Maestros que marcaron mi vida académica y ahora profesional.

AL servicio público entendido como la forma de procurar el bienestar de las personas o comunidad, contribuyendo de manera activa a elevar la calidad de vida de los que menos tienen.

Jamás habría tenido éxito en la vida si no hubiera prestado a la cosa más mínima la misma atención y el cuidado que he prestado a la más importante.

Charles Dickens

Hay hombres que luchan un día y son buenos. Hay otros que luchan un año y son mejores. Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos. Pero hay los que luchan toda la vida: esos son los imprescindibles.

Bertolt Brecht

PRIMER CAPITULO EL MUNICIPIO

1.1 Instalación del Municipio en México-----	8
1.2 Relato histórico del Municipio en México-----	10
1.3 Reseña Histórica del Municipio de Toluca-----	22
1.4 El municipio como nivel de Gobierno-----	32
1.5 El Municipio como Poder Público-----	33
1.6. El municipio como ente Jurídico-----	35

SEGUNDO CAPITULO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y SU AYUNTAMIENTO

2.1. La Administración Pública Municipal-----	39
2.2. Elementos de la Administración Pública Municipal-----	41
2.3. Administración Pública Municipal y el Derecho-----	42
2.4 Estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal---	43
2.4.1. Instituciones administrativas centralizadas-----	56
2.4.2 Organismo autónomo-----	59
2.4.3 Órganos desconcentrados-----	59
2.4.4 Organismos Descentralizados de la Administración Pública Municipal-----	60
2.5 Concepto de Ayuntamiento-----	61
2.6 Ayuntamiento como Órgano de Gobierno-----	62
2.7 Atribuciones del Ayuntamiento y de sus Integrantes-----	63

TERCER CAPITULO LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.1 Conceptos de función pública-----	79
3.2 Naturaleza jurídica de la función pública municipal-----	84
3.3 Servicios Públicos Municipales-----	91
3.4 Formas de Organización Administrativas-----	94
3.5 La centralización administrativa-----	100
3.6 La administración Pública Paraestatal-----	104

CUARTO CAPITULO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y SUS RESPONSABILIDADES

4.1 Concepto de Servidor Público-----	109
4.2 Clasificación de los Servidores Públicos Municipales-----	112
4.3 Deberes y Obligaciones de los Servidores Públicos Municipales-----	115
4.3.1 Obligaciones de carácter Administrativo-----	116
4.3.2 Obligaciones de carácter Laboral-----	121
4.4 Derechos de los Servidores Públicos Municipales-----	122
4.5 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios-----	126
4.6 Las Sanciones Disciplinarias de los Servidores Públicos Municipales--	128
4.6.1 Responsabilidades Administrativas-----	130
4.6.2 Responsabilidades de carácter judicial-----	131

4.6.3	Sanciones por responsabilidad Administrativa-----	133
4.6.4	Sanciones por responsabilidad Administrativas Resarcitoria-----	134

**QUINTO CAPITULO
INSTITUTO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SERVICIO
PÚBLICO MUNICIPAL**

5.1	Consideraciones Generales-----	136
5.2	El Concepto de Servicio Público en el Sistema Jurídico Mexicano-----	138
5.3	Requisitos de servicio público-----	139
5.3.1	Criterio Orgánico-----	140
5.3.2	Criterio Jurídico-----	140
5.3.3	Criterio Legal-----	141
5.3.4	Criterio Funcional-----	142
5.3.5	Criterio Teleológico-----	142
5.4	Características del buen servicio público-----	143
5.5	Como debe evaluarse un buen servicio público-----	145
5.6	La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva Ciudadana-----	146
5.7	La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva organizativa-----	147
5.8.	Creación del Instituto de evaluación del desempeño del servicio público municipal en el municipio de Toluca-----	148
	CONCLUSIONES-----	152
	FUENTES DE CONSULTA-----	155

EI MUNICIPIO

1.1 Instalación del Municipio en México

Es importante conocer como el municipio ha llegado a ser la institución que hasta el día de hoy permanece pero más aún conocer por que se ha mantenido durante el devenir del tiempo, lo anterior con el objeto de interiorizar en el objeto de estudio y conocer su evolución. En atención a lo anterior es imperante señalar que la Conquista de México se refiere principalmente al sometimiento del Estado Mexica o Azteca, logrado por Hernán Cortés en el nombre del Rey Carlos I de España y a favor del Imperio español entre 1519 y 1521 el 13 de agosto de 1521; la ciudad de México-Tlatelolco cayó en poder de los conquistadores españoles, después de dos años de enconados intentos bélicos, políticos y conspirativos, en los que participaron, junto con los españoles, los pueblos indígenas previamente avasallados por los mexicas, en un afán por rebelarse, aprovechando la alianza con los recién llegados de las condiciones de sojuzgamiento en que vivían. Este hecho marcó el inicio de la colonización española y el nacimiento del México mestizo.

Posteriormente se desarrollaron otras expediciones y campañas militares, tanto de Hernán Cortés como de sus capitanes, entre 1521 y 1525, en la zona central, norte y sur del territorio del actual México, las cuales fueron sentando los primeros límites del Virreinato de Nueva España.

El medio idóneo para revestir de legalidad la ocupación de las tierras hecha por los españoles en el territorio Mexicano y que les aseguraría el ejercicio del poder en nombre de su soberano Rey Don Carlos era la figura del Municipio, al respecto es menester recordar que ...”el Municipio de España tuvo influencias de las culturas romana, visigoda, germánica y árabe”, (EDUARDO, 2012), así para atraer a la gente los Reyes de España constituyen el fuero municipal, es decir otorgan privilegios con la finalidad de que las personas se establecieran en sus pueblos o villas y en las ciudades, “...los hombres libres se reunieron en concilium, surgiendo así el consejo municipal, también eligieron ajudex, y a los alcaldes, quienes por un año ejercían las funciones judiciales” (EDUARDO, 2012). Es así como se crean diversas figuras

políticas e instituciones como ejemplo el cabildo abierto suprema autoridad en la localidad a la que se le atribuía la asamblea de vecinos, ahí se vigilaba el manejo de la administración del municipio y se designaba a los funcionarios que ejercían las responsabilidades oficiales; quienes de acuerdo con su función recibían el nombre de alcaldes o justicias, jurados o fieles, alguaciles, alarifes y almotaneces.” (EDUARDO, 2012). “Los municipios españoles obtuvieron derechos esenciales para el ciudadano tales como: igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, colaboración de los habitantes en tareas públicas, elegir a los funcionarios y volverlos responsables y que los magistrados electos por cabildo abierto administraran la justicia. El municipio tuvo su época de gloria en España, de 1115 a 1237 los municipios se constituyeron en baluarte del pueblo español que se mostró deseoso de reconquistar sus ciudades, en manos de los musulmanes. En el cabildo abierto se reunía el vecindario para dictar resoluciones a los grandes problemas locales. (EDUARDO, 2012).

El 10 de julio de 1519 Hernán Cortés funda el primer municipio en México con el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz integrando su Ayuntamiento por dos Alcaldes, cuatro Regidores, un Alguacil Mayor y un Procurador General. No obstante ser una institución jurídica importante, no es constituida o concebida como una fortaleza para el pueblo sino como un medio de subyugarlo.

Hernán Cortés audazmente renuncia al mando que tenía del Ejército como capitán expedicionario ante los integrantes del Ayuntamiento quienes inmediatamente lo nombran oficialmente Gobernador del Ejército de la Nueva España, “movimiento o estrategia política que lo convierte en vecino del Municipio fundado por él mismo y, además quedo revestido de legalidad y poder que para justificar su campaña de conquista del Imperio Azteca”. (REYNALDO, 2013). Convenientemente olvida los derechos esenciales que debería otorgar el municipio e impone sus propias reglas.

El siguiente paso era el fortalecer a los municipios fundados por Cortés y lograr el arraigo de su población, otorgarles una identidad y que fueran solidarios, por lo que dicta las conocidas “Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1526”, que no son otra cosa

más que disposiciones de organización política y administrativa para el Municipio, imponen diversas obligaciones a sus habitantes como son: prestar el servicio militar, otorgar a los indios la fe católica, sembrar la vid, prohibía exigir a los indios el pago de tributo en oro, la obligación de vivir en el país por ocho años de lo contrario perderían lo adquirido y otorgaba con ello la seguridad de pertenencia de los indios y la facultad de heredarlos (esclavitud), se crean los rastros, los integrantes del Ayuntamiento no podrían celebrar cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente. En 1523 Cortés fue nombrado Gobernador y Capitán General de la Nueva España, con lo que centra el poder en su persona y territorialmente en la ciudad de México, teniendo un control amplio pero a la vez central de las decisiones políticas y administrativas.

1.2 Relato histórico del Municipio en México

El Municipio español también sucumbió diversos abusos a intereses de los monarcas, como el rey Alfonso X, el sabio, de Castilla y de León, quien restringe las facultades de los consejos municipales, y “les impuso cuantiosos tributos a los municipios; entre el sabio y la burguesía acabaron con la democracia municipal los burgueses se apoderaron de los ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos”. (EDUARDO, 2012), situación que fue en detrimento de la propia población y del quehacer del municipio.

El rey Alfonso XI, el Justiciero “emitió el ordenamiento de Alcalá de Henares en 1348, donde socavo las libertades municipales. El monarca Enrique III, el Doliente, en 1396 designa a los corregidores, especie de alcaldes nombrados por el rey, para debilitar aún más al municipio. El corregidor era el poder central en funciones administrativas con autoridad pudiendo presidirlo o revocarlo”. (EDUARDO, 2012). Lo que nos lleva a pensar que la figura del municipio se va manifestando cada vez más débil en su actuar.

“Expulsados los árabes de España en 1492, con la recuperación de Granada, como último reducto de los musulmanes, el municipio tiene que defenderse ahora de los caudillos que participaron en la reconquista, los cuales habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo necesario delimitar los feudos y los municipios, surgiendo así leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales”. (EDUARDO, 2012). Los reyes vieron en el municipio un aliado para controlar a los señores feudales; aunque los reyes empezaban a intervenir en la vida interna del municipio limitando sus derechos; poco a poco los funcionarios del rey asumen gran parte de la jurisdicción de los municipios”. (EDUARDO, 2012). Perdiendo no solo atribuciones sino instancias decisorias, afectando directamente a quienes dependían territorialmente de las decisiones administrativas.

El Municipio de Veracruz, como se menciona ordena la conquista de México, su ayuntamiento fue la fuente de poder que sustituye la ausencia del soberano, los municipios de la nueva España no solo legitiman el poder de Cortés si no lo sostienen en tanto fuera designado Gobernador y Capitán General de la Nueva España. “Los ayuntamientos rechazan en 1521 a Cristóbal de Tapia, quien había sido designado para gobernar la nueva España, con amplias facultades para recibir información sobre la conducta de Cortés, pudiendo aprehenderlo y confiscar sus bienes” (REYNALDO, 2013), finalmente los procuradores municipales salen en defensa de Cortés y convienen con Tapia para que no cumpliera las ordenes que traía y regresara a España.

De haber seguido Cortés al mando de la colonia, el régimen municipal en nuestro país habría evolucionado en un Gobierno Parlamentario. “En las actas de cabildo de la Ciudad de México del 3 de junio de 1524, del 22 de febrero y 20 de julio de 1526, se ve que en todas las villas de españoles de la Nueva España nombraron procuradores que las representaran en los casos de interés general” (REYNALDO, 2013). El 25 de julio de 1530 Carlos V, neutraliza este tipo de organización Municipal al prohibir que las villas realizaran reuniones a través de representantes.

En 1573 el Rey Felipe II emite las “Ordenanzas sobre Descubrimientos, Poblaciones y Pacificación de las Indias”, que establecen criterios disposiciones a observar por parte de los llamados “descubridores”, a los que se les imponen obligaciones como la de no emprender aventura alguna sin autorización del Rey bajo pena de muerte, llevar en una bitácora todas sus observaciones, la posesión que tomaren de tierras será hecha siempre a nombre de la corona y nunca a título de conquista, cuestión importante es la ordenanza de no hacer guerra con los indios y que deberán fundar las localidades en sitios no ocupados por los indios.

Surgen dos tipos de Ayuntamientos, los de los españoles y los de los indios o agregaciones. Los primeros se integraban por “dos alcaldes ordinarios, el alférez real, un número variable de regidores según la importancia política o económica de la población, dos jurados por cada una de las parroquias, locaciones o barrios, fieles ejecutores, alguacil mayor de cabildo secular; procurador general; escribano o secretario, mayordomo, depositario, funcionarios burocráticos y personal subalterno”. (EDUARDO, 2012). Lo que deja entrever que se empezaba a solidarizar la figura española.

Los alcaldes se elegían cada año por los regidores entre sus funciones tenían la representación uno de ellos de los encomenderos y el otro de los domiciliados y la dirección del Ayuntamiento; no podían reelegirse sino después de tres años, contaban con voto en asuntos judiciales, vigilaban la aplicación del presupuesto y supervisaban la administración de las rentas concejales.

El alférez real, nombrado por el monarca y posteriormente fue un cargo que se podía comprar, portaba el pendón real, hacia proclamación del nuevo rey, estaba al mando de la milicia ciudadana. En cuanto a los regidores inicialmente elegidos por los lugareños va cambiando la forma de acceder al cargo se designan por la autoridad superior, la judicial y posteriormente fueron subastables los cargos al mejor postor; gobernaban al municipio y atendían la función pública. Los jurados, de elección anual por los vecinos, eran representantes de barrio y tenían como función principal atender las necesidades de sus electores. Fieles ejecutores función ejercida por

regidores o jurados se encargaban de los abastos y regulación de pesas y medidas cuidando se cometieran fraudes. El alguacil mayor de ser nombrado por el consejo, como en los demás casos se convierte en un puesto vendible y era el encargado de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, castigar a los que infringían la ley y de la vigilancia nocturna. El procurador general es el representante legal del ayuntamiento y su representante ante la corona. La fe pública correspondía al escribano, encargado de las actas de sesiones del ayuntamiento, de resguardar el archivo y tenía voto de secrecía respecto de los asuntos del cabildo. El mayordomo debería registrar los gastos del ayuntamiento en el libro de la mayordomía. El cargo de tesorero correspondía al llamado depositario.

Los ayuntamientos de indios se fundaban por orden de monarca, se integraban exclusivamente como su nombre lo indica, por indios, no podían pertenecer a esta institución ni españoles, criollos, mestizos o negros. En su integración no intervenían los caciques. Su creación se hace con propósitos de cristianización y eran capacitados para el manejo de municipio, los miembros de estos ayuntamientos fueron: “un alcalde ordinario, cuatro regidores; un escribano o quipocamayo, un alguacil, el alférez real, pregonero, portero y sayón; sus funciones eran idénticas a las de los ayuntamientos de los españoles”. (EDUARDO, 2012). Con la salvedad que se trataban asuntos referentes a los indios.

En 1759 en la Nueva España los cabildos abiertos, en estos participaban los integrantes del pueblo o comunidad para dictar resoluciones a problemas locales de importancia. Asimismo correspondía al cabildo cerrado:

- “El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- El corte y plantación de árboles.
- El remate de los derechos de vender carne y pan.

- La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.
- El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
- La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- La atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbrado y pavimento”. (EDUARDO, 2012).

Por otra parte el Ayuntamiento autónomo era la autoridad superior en las comunidades de la Nueva España, con funciones tanto administrativas, judiciales y legislativas sin embargo, dicha “autonomía” se pierde a partir del siglo XVIII ya que surge el régimen de intendencias que marca una nueva etapa en cuanto a la organización municipal se trata, que produce la centralización municipal, quedando a cargo de los intendentes la administración de los más importantes sectores del municipio disminuyendo las facultades de los ayuntamientos sobre todo las hacendarias.

Estuvo a cargo del visitador general José de Gálvez la reorganización del municipio quien fue enviado por Carlos III a la Colonia en 1767 a reemplazar a los gobernadores, corregidores y alcaldes por la figura del intendente los que tenían la consigna de presidir los cabildos (reducidos a juntas municipales) y aprobar las ordenanzas dictadas por el ayuntamiento.

La revolución francesa es considerada como el parteaguas en la vida democrática y para la afirmación del poder municipal, “los primeros tiempos del poder revolucionario fortalecieron todavía más el dominio burgués en las comunas. En estas circunstancias y en estas muy particulares condiciones críticas de la sociedad francesa, sumida en la vorágine” (F.), se enmarca una nueva organización municipal en la ley del 14 de diciembre de 1789 que denota una moderna descentralización donde “confluían las atribuciones propias y las delegadas, la

representatividad democrática y la potestad directiva de la Administración central, una concepción basada en la idea de que las tareas administrativas no debían ser confiscadas por el poder central y sus agentes” (Javier), esta concepción descentralizadora democrática influyo fuertemente en el movimiento precursor de la independencia en México iniciada el 15 de septiembre de 1810 y cuyo fin lo ve el día 28 de septiembre de 1821.

Durante esta época el municipio, como fue de esperarse, no contaba con autonomía y libertad, tenían una autoridad centralizada lo cual queda plasmado en la Constitución Española de Cádiz del 30 de septiembre de 1812, al establecer la figura de los jefes prefectos políticos quienes presidian al ayuntamiento (considerado como un órgano de gobierno local) y a quien debían sujetarse sus integrantes, hacían su propia voluntad no obstante que el nombramiento de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se realizaba por elección popular. Los jefes políticos “en su calidad de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y ordenamientos el gobierno dentro del municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los ayuntamientos” (REYNALDO, 2013), cumpliendo una función primordial entre los gobernados y el gobierno.

A partir de la independencia de México las constituciones, los reglamentos y estatutos dictados (Plan de Iguala, Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1821; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre de éste mismo año) si bien reconocen la organización municipal, tampoco aportan nada novedoso, tan es así que la Constitución de 1836 (centralista) dispone que la elección de las autoridades municipales sea popular sin embargo en 1837 el gobierno desaparece los ayuntamientos y los reemplaza por los Jueces de Paz sujetos, siempre, a los prefectos y subprefectos y no fue hasta 1845 que éstos fueron reestablecidos y, en

el acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 se legisla sobre los presupuestos anuales de los gastos del municipio (Plan de Arbitrios) .

La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 “establece la regla de la competencia entre la federación y los estados, mediante la cual los estados reservaron todas las facultades no señaladas para la Federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales. La fracción IV del artículo 72, señala que dicho Distrito y territorios federales se gobernaron por ayuntamientos y que se elegiría popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios Estados” (REYNALDO, 2013), la reforma y el gobierno de Juárez permitió que hubiera estabilidad en el sistema municipal, incluso los estados pudieron organizar su gobierno interno.

Durante el siglo XIX los municipios vieron afectada su libertad y autonomía, sus ayuntamientos se reducen a simples agentes administrativos asimilados por el gobierno central sujetos a los Jefes Políticos o Prefectos que durante el gobierno de Porfirio Díaz acabaron con la poca libertad que pudiera existir a tal grado que los municipios solo existían de nombre, por lo que coincido con Eduardo López Sosa, al señalar que “... no es difícil pensar que el municipio libre haya sido la bandera y postulado de la revolución mexicana” (EDUARDO, 2012).

La dictadura y absolutismo en los municipios estaba representada por los Jefes Políticos, la lucha revolucionaria fue en contra de ellos, los vecinos aspiraban el autogobierno y querían elegir libremente a sus autoridades sin la intervención del gobierno central en los asuntos propios de la municipalidad, las funciones de los Jefes Políticos que controlaban los ayuntamientos consistían en:

- “Ser autoridades intermediarias entre el Municipio y el Estado.
- Sujetar y centralizar la actividad municipal, a la voluntad del gobernador.
- Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.

- Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones”. (REYNALDO, 2013)

Es por ello que los caudillos de la revolución al abanderar la causa municipal lo reflejaron en sus ideales de lucha, así me permito mencionar algunos de ellos:

El Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano del primero de julio de 1906 (que instaba al pueblo a tomar las armas el 20 de noviembre para liberarse de la dictadura de Porfirio Díaz, lucha en la que participan presidentes municipales), en el que los hermanos Flores Magón, políticos y periodistas opositores a la dictadura de Porfirio Díaz y precursores de la Revolución Mexicana, emiten los “puntos básicos del liberalismo” señalando a favor del movimiento municipal la eminente eliminación de los Jefes Políticos, el resurgimiento de los municipios y fortalecimiento de su poder.

Los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala Campeche, Puebla y el Distrito Federal suscriben el 18 de marzo de 1911, el Plan Político en el cual tratan asuntos de carácter agrario, laboral y educativo, estableciendo en el mismo la reorganización de los municipios suprimidos.

Francisco I. Madero sostenía en el Plan de San Luis que “la soberanía de los estados y la libertad de los municipios solo existía en la Carta Magna pues los designios e imposiciones hacían nugatoria toda autoridad municipal” (MARIANO), por lo que el 15 de mayo de 1912, Pascual Orozco emite el Plan Orozquista o Pacto de la Empacadora, por el cual se desconoce el gobierno de Francisco I. Madero, según dicta, por no haber dado cumplimiento al propósito de la revolución y estatuye que este propósito es lograr la independencia de los municipios, la autonomía de su gobierno para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, así como la eliminación de los Jefes Políticos e institución de los presidentes municipales.

Apasionado de la libertad municipal, Venustiano Carranza “en el puerto de Veracruz el 12 de diciembre de 1914 instalo el Gobierno con todo su gabinete, expidiendo un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, en el que en su artículo 2 decía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país” (MARIANO).entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional.

Para poder ejecutar lo anterior expide la Ley del Municipio Libre el 26 de diciembre de 1914 (reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857) antecedente del actual artículo 115 de nuestra Carta Magna, reconoce al municipio como la base de nuestra organización política y le otorga la tan deseada autonomía buscada durante mucho tiempo, da origen al Municipio Independiente el cual establecía que:

“Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de las fuerza pública de los Municipios donde residiesen habitual o transitoriamente” (REYNALDO, 2013).

Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916 emite la Ley General Sobre las Libertades Municipales, documento que reivindicaba al municipio al considerar que su libertad es el elemento principal que permitirá el progreso y la atención eficaz de las necesidades de sus habitantes, hace énfasis en la urgencia de vigilancia y control de los ayuntamientos, para evitar abusos y negocios escandalosos (rendición de cuentas), estatuye las juntas generales de vecinos, para aprobar presupuesto de gastos, enajenación o adquisición de inmuebles, celebración de contratos con otras autoridades o particulares para suministro de agua, alumbrado, saneamiento, aprobación de préstamos al municipio, e incluso concede a la

población poder destituir a los ayuntamientos o a sus integrantes en caso de incumplir con sus deberes.

Fue Carranza quien establece las bases sobre las que se desarrolla el municipio en México, el primero de diciembre de 1916, reunido el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, expide la Constitución de 1917 vigente en nuestro país a partir del 5 de febrero de ese año hasta la actualidad, y en su artículo 115 señala:

“Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y 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 autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.”

En su discurso señala que “El Municipio Independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustrayéndose así la voracidad insaciable que ordinariamente demostraban los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable”. (EDUARDO, 2012).

En sesión del 24 de enero de 1917 la Comisión Constitucional adiciona el artículo 115 de la Constitución presentando el texto siguiente:

“ART. 115.- Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

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 administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III.- Los Municipios estarán 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 de los Municipios donde residirán habitual o transitoriamente”.

La fracción II del citado artículo que habla de la administración y finanzas del Municipio, fue el que más tardo en aprobarse suscito y después de diversas opiniones fue redactado en los siguientes términos: Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

Se logran con lo anterior importantes avances para la doctrina, sin embargo en el aspecto económico se somete a la voluntad de los estados a través de sus legislaturas lo que a decir de Eduardo López Sosa, impide el “pleno y absoluto federalismo mexicano; así como el progreso y desarrollo democrático del municipio mexicano”. (EDUARDO, 2012).

Diversas modificaciones a partir de entonces ha sufrido el artículo 115 Constitucional entre las que, algunos tratadistas, destacan la efectuada en 1983, misma que tendía al fortalecimiento del régimen municipal al otorgar mayores

facultades al Municipio en lo tocante a lo político, jurídico, económico y administrativo, capacidad jurídica de formular su presupuesto y recaudación de algunos impuestos.

La iniciativa presidencial sustentada en las opiniones recabadas en una consulta popular convocada por el Presidente Miguel de la Madrid, candidato de la descentralización de la vida nacional que recoge las ambiciones del pueblo Mexicano, fortalece al municipio mediante la modificación de las fracciones II, III, IV y V del tratado artículo 115 y adiciona las número VI a la X, con dichas reformas consideró se mejorarían las condiciones de vida de sus habitantes y resolvería la rezagada problemática de las concentraciones urbano industriales.

Dicha iniciativa si bien no modifica la esencia del municipio, ni su forma de organización y, en lo que a las entidades federativas se refiere deja intacto el pacto federal; si propone vigorizar la hacienda municipal, su autonomía política y aquellas facultades que se ejercían por el Estado redistribución de competencias cuya finalidad es lograr un gobierno ejercido por la propia comunidad.

En ese entonces el Presidente Miguel de la Madrid expone el 6 de diciembre de 1982 que el Municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional. A este respecto ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, Estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al

fortalecer su desarrollo se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres”. (MARIANO).

Otras reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en lo tocante al municipio y que no son menos importantes contribuyen sin duda al fortalecimiento del municipio tanto en lo administrativo, jurídico, económico y político, lo que posibilita en México hablar de la descentralización municipal del ámbito federal redistribución de competencias de los tres niveles de gobierno.

Son dos vertientes que permiten ahora a los ayuntamientos asumir su nuevo rol de Municipio Libre, la suficiencia financiera y su capacidad administrativa las que se deberán ejercer, siempre, con miras la satisfacción de las necesidades de su población y por ende, al mejoramiento de su nivel de vida; de ahí la necesidad de que como ciudadanos contemos con instrumentos jurídicos en materia de verificación del desempeño de los servidores públicos municipales, en estricto resguardo de nuestros intereses. Lo que se puede corroborar con el texto actual del artículo 115 de la Constitución Política de México.

1.3 Reseña Histórica del Municipio de Toluca

El altiplano mexicano está constituido por la cuenca de México y el extenso valle de Toluca antiguamente llamado Matlatzinco, uno de los más elevados del continente americano y que se extiende de Sur a Norte; en medio de este valle se localiza el municipio de Toluca, que tiene como cabecera a la ciudad del mismo nombre y que significa: “Lugar en donde está el dios Tolo o cerro del dios Tolo o

lugar del dios Tolo” esto es del dios que tiene inclinada la cabeza (Robelo, 1900), el topónimo, que a manera de blasón utiliza Toluca, ilustra la idea.

Toluca tiene como referente geográfico notable el volcán Xinantécatl o Nevado de Toluca, que se localiza en la parte central del valle que, según afirma el fraile agustino Diego de Basalenque en su obra: Arte de la Lengua Matlatzinca (1640), antes llevó en lengua matlatzinca los nombres de: Nentambati “los del medio valle” y Nepintahihui “los de la tierra del maíz”.

Sus colindancias con otros municipios son:

Al Norte con Almoloya de Juárez, Temoaya y Oztolotepec;

Al Oriente con Lerma, San Mateo Atenco y Metepec;

Al Sur con Calimaya, Tenango del Valle, Villa Guerrero y Coatepec Harinas y

Al Poniente con Zinacantepec y Almoloya de Juárez.

Por lo que toca a su historia, Fernán González de la Vara sostiene que desde tiempos muy tempranos el valle estuvo ocupado por comunidades sedentarias que ya practicaban algunos cultivos y se interrelacionaban dentro de un esquema mesoamericano, probablemente la Sierrita de Toluca, pequeña cordillera que corre en eje Oriente-Poniente, cuya altura promedio es de 2,800 a 3,000 m.s.n.m fue uno de los sitios en donde surgieron los primeros asentamientos (Vara, 1999); en la actualidad se conservan las zonas arqueológicas del cerro Toloche y Calixtlahuaca.

A fines del siglo XV, en pleno imperio azteca y durante el reinado de Axayácatl (1469-1481) los mexicas dominaron la mayor parte de los poblados matlazincas, imponiéndoles, entre otras cosas, el idioma náhuatl que transformó el nombre a los lugares, como es el caso de Calixtlahuaca, la ciudad prehispánica que se encuentra al norte de Toluca, con su pirámide principal dedicada a Ehecatl, deidad del viento. Algunas fuentes históricas señalan que se trató de una especie de doble cabecera, en la que Calixtlahuaca era el centro ceremonial religioso y Toluca el administrativo.

González considera que Toluca debió haber sido un importante nudo de comunicaciones en virtud de que por ahí pasaban los principales caminos que cruzaban en diferentes direcciones y desde esa época la unían con Tenochtitlan, Tlatilco, Atzacapotzalco y Teotihuacan por el Oriente; con Malinalco al Sur y el hoy llamado Río Balsas, con Michoacán al Poniente y con Ixtlahuaca al Norte.

Después de la conquista mexicana, siguió la dominación hispana, después de la caída de Tenochtitlán a manos del ejército de Hernán Cortés en 1521, el valle de Toluca empezó a vivir la incursión militar y la religiosa, la primera encabezada por Gonzalo Sandoval y la segunda a cargo de misioneros franciscanos; el centro principal de evangelización fue el convento de la Asunción que comprendía un enorme espacio que hoy ocupan los portales y la plaza José María González Arratia.

Rápidamente se implantaron instituciones cuyos antecedentes se encuentran en el régimen jurídico de las ciudades españolas y el modo de gobierno municipal.

Por un tiempo coexistieron gobiernos de españoles y de indígenas o ayuntamientos de los indios llamados agregaciones, éstos últimos eran instituciones integradas exclusivamente por indios donde la estancia estaba prohibida de españoles, criollos, mestizos o negros y españoles, se fundaban con la misma meticulosidad urbanística que los gobiernos españoles cuya finalidad era la cristianización. “Los indios se instruían en el buen manejo del gobierno, adquirirían experiencia e idoneidad, se fundaban por el monarca y no podían ser suprimidos sin expresa licencia real se integraban por un alcalde ordinario, cuatro regidores, un escribano o quipocamay, un alguacil, alférez real, pregonero, portero y sayón, con funciones idénticas a las de los ayuntamientos de los españoles” (EDUARDO, 2012). Tal y como se estructuraba en algunas partes de país.

Toluca desde un principio tuvo un alcalde mayor, sin embargo hacia 1585 ya había una importante comunidad de españoles que propició que por mandato real, Toluca tuviera corregidor en vez de alcalde mayor.

Desde el 6 de julio de 1529, el rey Carlos V había otorgado a Hernán Cortés la Merced que mediante cédula real lo convirtió en Marqués del Valle de Oaxaca, señorío cuyo nombre reflejaba el verdadero y enorme territorio que abarcaba, entre los 21 pueblos que comprendía, estaban: Coyoacán, Cuernavaca, Jalapa, los Tuxtlas, Tehuantepec, Toluca y entre otros.

Los habitantes de esos lugares, en número de 25,000, quedaron en calidad de vasallos del marqués y posteriormente de los herederos de éste, hasta la disolución del señorío, ya bajo los vientos de principios del siglo XIX.

Los cargos de la autoridad local fueron entonces otorgados por el marqués, el gobernador del marquesado, el juez privativo conservador del marquesado, y también en algunos casos fueron otorgados por el virrey y aun por el propio rey, seguramente en vigencia de alguno de los secuestros que tuvo el marquesado por parte de la corona española en 1574-93; 1707-26; 1734 y 1809-16.

Toluca era considerada como villa y el ansiado título de ciudad, varias veces le fue escatimado y hasta escamoteado, por no convenir a los intereses del marqués, fue hasta el 12 de septiembre de 1799 en que el rey Carlos IV le otorgó el Título de Ciudad.

Durante los 300 años del virreinato, el valle de Toluca se pobló de importantes haciendas que contribuyeron a convertirlo en un importante granero para el centro del país, así como una extraordinaria dehesa o pradera ganadera, que surtió de todo tipo de ganado: vacuno, caballar, mular, ovino y sobre todo porcino, lo que dio lugar a que Toluca se consolidará como un importante centro productor de tocinería y embutidos, fama que hasta la fecha mantienen sus chorizos.

La calidad de ciudad colonial poco le duró a Toluca, pues apenas una década después de su elevación a rango de ciudad, inicio su camino de libertad, al impulso del cura Miguel Hidalgo y Costilla, quien arribó el 28 de octubre de 1810 con su ejército, en ruta al Monte de las Cruces en donde libró la memorable batalla.

Un año después, en plena lucha insurgente, muchos toluqueños ofrendaron su vida en la llamada Acción del Calvario, que culminó con el sacrificio de los, “con justicia”, llamados Mártires de Toluca, 99 o 100, en su mayoría indígenas, inmolados en una cruel y dispar contienda con los realistas que encabezaba el almirante Rosendo Porlier Asteguieta.

El gobierno del marquesado se había sostenido hasta el 14 de agosto de 1812 cuando terminó dicho señorío de claro matiz feudal, aproximadamente cinco meses después de que ya había sido promulgada la Constitución de Cádiz, que como se sabe, ante la caída de las autoridades españolas originada por la invasión napoleónica, los ayuntamientos y cabildos de la Nueva España tuvieron a partir de esa fecha una participación política muy importante, conformando una manifestación popular sin precedentes en busca de la libertad.

El contenido de la también llamada Constitución Monárquica, que el pueblo irónicamente llamó “La Pepa” por “Pepe” Bonaparte y por el día de su expedición (19 de marzo, día de San José) trajo fundamentalmente el sistema de elección popular y su revocación anual.

De acuerdo con el historiador Aurelio J. Venegas, fue el 13 de diciembre de 1813 que se erigió el primer Ayuntamiento de Toluca: “Conforme con lo dispuesto en el Artículo 6º, Capítulo 1º de la Constitución Política de la Monarquía Española” (Miguel, 1927).

Aunque ese cuerpo no se instaló hasta el 20 de mayo del siguiente año de 1813, habiendo funcionado hasta fines de diciembre de 1814, en que se disolvió, en virtud de la orden que comunicó el virrey, quedando como anteriormente, una Diputación compuesta de ocho individuos y un Personero, Síndico, dependientes todos, del Corregidor Subdelegado.

Así, por primera vez los toluqueños pasaron, de súbditos y vasallos a ciudadanos y electores.

Los libros de Actas Capitulares de 1814 a 1823, que se resguardan en el Archivo Histórico Municipal de Toluca, nos permiten saber que en 1814 entre los integrantes del muy ilustre Ayuntamiento, estaban: Antonio Careaga, Juan Francisco Mañón, Lázaro Jph. De Castro, Mariano Garduño, Licenciado Ángel Martínez de Castro, Francisco de la Riera, José García Rendón, Juan Francisco de Herrera, Justo Valdés, Miguel Montes de Oca, Francisco Luís Serrano, José Antonio Ferríz Castañón, Manuel Lechuga, Pedro de Linares y como Secretario el Licenciado Juan Manuel Asorrey.

Para 1823 aparecen: el propio Assorrey, Pascual Ygnacio Pino, Rafael de Munguía, Guadalupe Delgado, José Domingo Mexía, José Manuel González, Félix José de Catalayud y como secretario José Vicente Urbina.

Lo anterior confirma que antes del Decreto 36 del 9 de febrero de 1825, que algunos autores citan como fundamento de la erección del municipio de Toluca, ya existía un cuerpo edilicio basado en la Constitución de Cádiz.

Se considera a Nicolás Gutiérrez como el último Corregidor de Toluca, ocupando el cargo de 1808 a 1810 y en 1812 funge como capitán comandante del Escuadrón Urbano de Toluca, fecha en que fenece el marquesado y se promulga la Constitución Monárquica.

Se conoce un Bando de Policía expedido por Nicolás Gutiérrez en 1820, en su calidad de: “comandante general de las armas, alcalde constitucional de primer voto y presidente del H. Ayuntamiento de Toluca”, este documento es propiedad de un coleccionista privado y fue publicado en 1996 en una coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Parque Industrial Toluca 2000 (<http://www.uaemex.mx/plin/colmena/Colmena41/Perfiles/Inocente.html>En).

En 1824 se juró acta Constitutiva de la Federación Mexicana y al promulgarse en la ciudad de Texcoco, la primera Constitución Política del Estado de México el 14 de febrero 1827, señala lo relativo al gobierno político y administrativo de los pueblos; establece las autoridades encargadas del gobierno que son los prefectos,

subprefectos y los ayuntamientos (integrado por alcaldes, síndicos y regidores nombrados por elección de vecinos). (EDUARDO, 2012)

Se dispuso asimismo la creación de un Instituto Literario (1828), que fugazmente estuvo en Tlalpan, para después radicarse en Toluca, iniciándose un importantísimo proceso en la instrucción pública de esa época, que a mediados del siglo XIX ya rendía frutos ideológicos que mucho influyeron a escala de la naciente nación mexicana. Aquel Instituto subsiste como Máxima Casa de Estudios, ahora como Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

En 1830 Toluca se convierte en la capital del Estado de México y por consecuencia, en la sede de los tres poderes Supremos de la entidad federativa, esa nueva categoría impulsa al emprendedor y visionario toluqueño José María González Arratia, a concebir la primera obra civil de la naciente capital: Los Portales. Este benefactor realizó muchas obras para la ciudad, entre ellas: la introducción del agua potable, la Alameda central, teatros, baños públicos, hoteles y demás.

En 1848 durante la invasión norteamericana que toma la ciudad del 7 de enero al mes de mayo, los máximos poderes del estado son dispersados, el Ejecutivo y el Legislativo que se asentaron en Metepec, y la capital se tornara trashumante, la defensa de Toluca se desarticuló y el vacío de poder tuvo que ser llenado por la autoridad local, es decir el Ayuntamiento de la ciudad de Toluca (que a pesar de no haber tomado posesión legal, por cambio anual del cuerpo edilicio) asume la responsabilidad de hacer frente a la ocupación, actuando de manera verdaderamente ejemplar, celebrando un Cabildo extraordinario, secreto y permanente, con la finalidad de proteger a sus ciudadanos, mantener la paz pública, proporcionar servicios públicos, resolver los problemas de administración de la ciudad y los de comunicación y convivencia con los invasores, existen al efecto las “Actas Secretas de Cabildo del Ayuntamiento de Toluca” en las que se recogen las discusiones de este cuerpo edilicio para dar solución a la problemática que enfrentaron durante la invasión. (A.C., 2005).

El Estado de México expide el 12 de octubre de 1861 una Constitución en la cual se establece que el “gobierno político y administrativo de los pueblos estará a cargo de jefes políticos, ayuntamientos y municipales” entendiéndose como éstos a los delegados municipales. (EDUARDO, 2012)

En octubre de 1864, durante el llamado Segundo Imperio, Maximiliano y Carlota visitaron el municipio de Toluca.

En la Constitución del Estado de México de 1870 del 14 de octubre, solo refiere que “el estado se divide por su gobierno interior en distritos municipales y municipios que se gobiernan por jefes políticos sujetos directa e inmediatamente al gobierno del estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieron las leyes” (art. 109).

En el ensamble de los Siglos XIX y XX, durante 115 años aproximadamente, los alcaldes cubrieron periodos de un año, dándose casos como el de Benito Sánchez Valdés quien repitió en el cargo anualmente, de 1900 a 1906, volviendo a ser alcalde en 1908; cambiando solamente el resto del cuerpo edilicio.

Las perturbaciones políticas provocaron que en 1914 el municipio de Toluca tuviera, insólitamente, 3 ayuntamientos, lo cual era, hasta cierto punto, explicable por la inestabilidad política que prevalecía, ese mismo año el estado de México tuvo 5 gobernadores: Joaquín Beltrán, Cristóbal Solano, Francisco Murguía, Rafael M. Hidalgo y Gustavo Baz.

Pasada la crisis, el propio movimiento revolucionario inspiró la fundación de algunos partidos políticos nacionales, por ejemplo: El Partido Anti reeleccionista, después Partido Constitucional Progresista, el Partido liberal progresista, el partido nacional liberal; a la formación de estos le siguió la fundación de partidos regionales, como el partido socialista del sureste, pero fue quizá el Partido Socialista del Trabajo (PST), del Estado de México, el más importante por los resultantes que trajo para todo el país.

El PST se fundó en 1925, siendo gobernador del estado el general Abundio Gómez, pero su hermano Filiberto –quien también fue gobernador- fue el hombre clave de aquel grupo, que dio lugar al Partido Nacional Revolucionario (PNR) que a su vez se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El 5 de febrero de 1931 en el aniversario de la Constitución de 1917, en el campo de aviación “Pablo L. Sidar” se llevó a cabo la premiación de presidentes municipales que se habían destacado por su actuación en el bienio, el primero fue para Agustín Gasca Mireles presidente municipal de Toluca en dos ocasiones (1924 y 1930-31), y quien era fundador e impulsor del PST.

A partir del 1 de enero de 1928 el periodo del presidente municipal se había ampliado al doble y así fue hasta 1946, en ese lapso de 18 años se sucedieron 12 personas que fungieron como presidentes municipales, para cumplir periodos de dos años.

El 17 de abril de 1932, en el teatro principal de Toluca, tuvo lugar la Convención del PST del Estado que entre sus principales directivos estaban: Gustavo Baz, Manuel Beltrán Vázquez, Mucio Cardoso, Fortino Hernández, Ezequiel G. Huerta, Adrián Legaspi, José del Mazo, Vicente Mendiola, Alfredo Ortega, Tito Ortega, Juan Manuel Patiño, Carlos Pichardo Cruz, Agustín Riva Palacio, José Luis Solórzano, Sixto Vargas y otros.

El 1 de enero de 1949 el periodo gubernamental local se aumentó a tres años y han sido, hasta este momento, 32 hombres y 4 mujeres los presidentes y presidentas municipales que han ocupado el cargo; son ya 67 años de periodos trienales.

La presencia de la mujer en un cabildo toluqueño se dio por primera vez en la administración 1952-54, con la tercera regidora: Concepción Gloria Arce Chimal, desde entonces y hasta la fecha siempre han ocupado alguna posición edilicia, salvo la administración municipal 1955-57 en la que solamente hubo hombres.

Los años cincuenta marcan un parte aguas en la historia del municipio: se pavimentan las avenidas y se asfaltan las calles, se moderniza el alumbrado, se funda la Diócesis de Toluca y el antiguo Instituto pasó a ser la Universidad Autónoma del Estado, atrayendo estudiantes de todo el país y Centroamérica.

De 1963 a 1969 fue gobernador del estado el Licenciado Juan Fernández Albarrán, uno de los ex presidentes municipales de Toluca que alcanzó la primera magistratura estatal, esa administración trajo muchas mejoras a la ciudad capital, sobre todo en materia de imagen urbana en lo que hoy ha sido declarado Centro Histórico.

El artículo 115 constitucional ha traído importantes avances a los municipios del estado; el texto original aprobado por el congreso constituyente de 1916, después de un intenso debate, establecía que los estados adoptarían 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.

El artículo 115 constitucional, ha sido reformado y modificado varias veces, buscando siempre el fortalecimiento municipal.

Los municipios con el concurso de los estados, cuando así fuese necesario lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable, alumbrado público, limpieza, mercados y rentables de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública, y tránsito y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Las aportaciones federales para entidades federativas o municipios o ramo 33 fue diseñado como mecanismo presupuestario para transferir a los estados y municipios recursos que les permitieron fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, infraestructura educativa, por medio de diferentes fondos.

Así se ha sostenido un buen nivel en materia de servicios públicos, seguridad ciudadana y participación social; cada vez más se ha insistido en la aplicación del periodo gubernamental municipal y en su caso la reelección.

El bando municipal de gobierno promulgado el 5 de febrero de 2014 aumento de 24 a 47 las delegaciones municipales.

Actualmente Toluca se encuentra organizada en 47 delegaciones, 36 subdelegaciones y 210 unidades territoriales; tiene una superficie de 420.14 km cuadrados y de acuerdo con el censo de población 2010, tiene una población urbana de 633,357 habitantes y rural de 186,204 que dan un total de 819, 561 habitantes.

El cuerpo edilicio actual está conformado por un presidente municipal, tres síndicos y 16 regidores.

La preparación para el ejercicio de los cargos públicos municipales es hoy en día una seria responsabilidad que se asumen en aras de gobiernos más eficientes, más eficaces, más democráticos, más transparentes y dispuestos a rendición de cuentas satisfactorias para todos los ciudadanos.

El 5 de febrero de 2016 fue promulgado el bando municipal de gobierno, actualiza la actuación de la autoridad municipal.

1.4 El municipio como nivel de Gobierno

Como se estudió en líneas anteriores, al Municipio se le consideraba únicamente como un ente administrador, sujeto siempre a la voluntad, autoridad o supervisión de terceros considerados como superiores jerárquicamente, de ahí el debilitamiento que siempre sufrió esta institución.

Al hablar del fortalecimiento municipal precisamente lo que se pretendió es suprimir la calidad de simple administrador que tenía dicha institución, y es la propia

Constitución la que otorga al Municipio su nivel de Gobierno en el que ya no existe ninguna autoridad intermedia o intermediaria entre éste y los gobiernos estatales tal como lo señala el artículo 115 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos en su reforma del año 1999 lo que da la pauta al surgimiento del federalismo en nuestro país.

Considero que en México tenemos la esfera de competencia Federal y la Estatal y, como se desprende del artículo 115 de nuestra Carta Magna, así como de lo referido en los artículos 3 primer párrafo y fracción VIII; 27 fracción , VI; 31 fracción. IV y 73 fracción XXIII en la esfera Estatal se comprende o se reconoce el tercer nivel de gobierno, el Municipal, base de su división territorial y organización política y administrativa, considerado la entidad política autónoma más pequeña de México.

Queda precisada por lo tanto la naturaleza jurídica del municipio como ámbito o nivel de Gobierno, se establece su autonomía financiera y jurídica con poderes independientes y funciones, si bien distintas a la de la federación y de los Estados, que no son opuestas entre sí, los municipios autónomos se conocen como municipios libres constitucionalmente.

1.5 El Municipio como Poder Público

El gobierno debe responder siempre a los ciudadanos a los que sirve, a cambio, nosotros le otorgamos poder para representarnos y para que cumpla las obligaciones que le establece la ley que, por supuesto, deben ser en beneficio de la comunidad.

Este poder está limitado por la Constitución y las leyes que de ella emanan y es controlado al dividirse en tres, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto es, el poder es uno pero dividido, estableciéndose así un control constitucional que previene abusos en su ejercicio.

A nivel municipal también existe este poder, recordemos que de acuerdo con su historia esta instancia fue instituida para poder tomar el territorio conquistado, establecer un control en su comunidad, para legitimar acciones y confirmar el poderío de los conquistadores; se viene transformando y a partir de la revolución se considera al municipio como una conquista de la sociedad y al tomar su control surge el poder social posteriormente, gracias a los esfuerzos de los constitucionalistas es reconocido el municipio en la ley en el artículo 115 Constitucional, como base de la división territorial de las entidades federativas.

Así al estar reconocido Constitucionalmente el Municipio es a su vez investido de poder al establecerle un gobierno integrado por un ayuntamiento de elección popular, con lo que queda confirmado, en acuerdo con lo que señala Eduardo López Sosa, la naturaleza jurídica del municipio como la de un poder público.

El poder significa la representación de mando, la capacidad de decidir, de dar órdenes que sean acatadas, esto es, “poder político o el poder del Estado, la instancia social que gobierna a la comunidad” (EDUARDO, 2012), siendo por lo tanto a nivel municipal, así como en los otros órdenes de gobierno, inherente a la comunidad que se encuentra por encima de los intereses particulares de cada individuo y que en su ejercicio pueden verse afectados o beneficiados, además de que “su ámbito de acción y competencia no puede sustraerse nadie pues las características de este poder es común, supremo, independiente e incondicionado lo cual significa que el poder público al contar con esas características son las que diferencia de cualquier otro poder social” (EDUARDO, 2012).

Como afirmé anteriormente, el fin del poder es el bienestar de la comunidad, esto es, el ejercicio del poder público para la realización del bien común haciendo reinar la paz, el orden y la justicia, “vigilar que sus habitantes tengan los medios necesarios para desarrollar armónicamente sus actividades en la cotidianidad” (EDUARDO, 2012), aplicando sus normas.

1.6. El municipio como ente Jurídico

Es el Municipio es creado por ley y constituido como una persona o ente jurídico, cuenta con un territorio, una población y un gobierno, es la instancia primigenia en la cual los ciudadanos realizamos diversos actos jurídicos y recibimos los servicios públicos necesarios para una mejor calidad de vida, es en sí, de conformidad con la legislación civil, una persona moral o jurídica colectiva.

Eduardo López Sosa lo reconoce como una entidad colectiva pública porque es sujeto de derecho con capacidad jurídica, adquiere derechos y tiene obligaciones, es un sujeto colectivo y posee personalidad jurídica, reconocido por la Ley con capacidad suficiente para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y frente a terceros actos jurídicos y poder para su ejecución.

Al Municipio como ente jurídico también se le reconocen diversos atributos, desde luego, al principio de juridicidad, éstos son la capacidad, su objeto y fines impuestos por la ley; patrimonio, integrado por hacienda municipal, denominación nombre que le da la propia Ley que lo crea, domicilio, inclusive, señala Eduardo López Sosa que cuenta, como institución sui generis en el sistema jurídico mexicano, con los atributos de libertad y autonomía.

La autonomía significa que la entidad municipal tiene su norma de acción es decir el marco legal que lo rige como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular de los Estados, la Ley Orgánica Municipal, leyes, reglamentos federales, estatales y municipales inclusive los bandos municipales.

Esta autonomía se soporta en los siguientes puntos y la falta de alguno la hace nula:

- “Que respetando la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal.

- Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encausar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.
- Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detenten el poder.
- Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición.
- Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la comunidad.” (EDUARDO, 2012).

Como se puede observar y en relación al tema que me ocupa en este trabajo, siempre, se debe pugnar por encontrar los medios legales que garanticen en el ámbito municipal, una administración honrada y que haga que los funcionarios públicos de esta instancia gubernamental persigan los intereses de la comunidad a la que se deben y no los propios, solo así tendremos el privilegio de gozar de una verdadera autonomía municipal. “En el sistema de gobierno republicano y representativo, no hay mejor medio para identificar a la autoridad con la población, que hacerlo depender y surgir de ella misma, dependencia directa del poder público, esto es al pueblo” (EDUARDO, 2012).

Por lo que hace a la libertad, esta se caracteriza por la no sujeción a una potestad externa, y se habla de libertad jurídica a la facultad de actuar de conformidad con lo que determina la legislación, es decir, el municipio tiene la libertad de administrar libremente su hacienda, sin embargo deberá en ello, hacer únicamente lo que está permitido por la ley.

La libertad municipal es exclusivamente jurídica. El Municipio libre y autónomo, siempre estará sujeto al principio de juridicidad, esto es que se rige en todos sus actos por lo establecido en los ordenamientos jurídicos que regulan su actuación, principio que lo subordina al ordenamiento jurídico, a los reglamentos y la jurisprudencia. La juridicidad es una garantía que tiene el ciudadano de que cuando

el Municipio actúa, lo hace por la habilitación establecida en la norma y que en caso de que esta actuación sea discrecional, autoritaria o deficiente, ha de observar los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico, incluso, el si el ciudadano tiene la capacidad de denunciar o combatir dicha actuación, cuanto más debería tenerla para vigilar formalmente la actividad de aquellos encargados de emitir los actos administrativos de las diferentes áreas del Municipio.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y SU AYUNTAMIENTO

2.1. La Administración Pública Municipal

La administración se refiere a cualquier proceso que involucra la actividad que ejercen los seres humanos ya sea en el ámbito público o privado cuyo objetivo o meta es necesariamente conseguir un beneficio personal o colectivo, lo que necesariamente se logra con la existencia y apoyo de una estructura organizacional.

La administración es la ciencia social que tiene por objeto el estudio de las organizaciones y la técnica encargada de la planificación, organización, dirección y control de los recursos de una organización, con el fin de obtener eficiencia o máximo beneficio posible; este beneficio puede ser social, económico o estratégico, dependiendo de los fines perseguidos por dicha organización.

Se refiere la Administración al proceso mediante el cual se busca la satisfacción de objetivos específicos con la mayor eficiencia y eficacia posibles, cuyos resultados reflejen la verdadera calidad y productividad de los recursos humanos involucrados.

Tanto las instituciones de origen público, como las empresas de carácter privado requieren el uso de la administración para el cumplimiento de sus objetivos. Ambos tipos de organizaciones se rigen por los mismos principios, no obstante la forma de aplicarlos es distinta. En las instituciones públicas se privilegia la realización del trabajo, mientras que en las privadas se trata de convencer y motivar a la gente para lograr los objetivos organizacionales, muestra ello de que las empresas de origen privado buscan su constante modernización.

La administración pública es un tipo de organización que, en el caso de estudio, el municipio, para el logro de sus fines y la satisfacción de las necesidades de la sociedad, debe ejecutar normas de derecho público; en tanto, la administración privada se “ocupa del manejo de todas las actividades que no están a cargo del Estado y tiene el objeto de proveer bienes de capital, bienes de uso y bienes de

consumo, así como la prestación de servicios de acuerdo a peculiares intereses”. (QUISBERT).

La administración pública tiene una organización jerarquizada, compuesta por instituciones que dependen, en el caso del ayuntamiento, del ejecutivo municipal, instancias indispensables para para el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades legales de este orden de gobierno, las cuales son reconocidas en la legislación del Estado de México como dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de la administración pública municipal, las que siempre sujetarán sus funciones y atribuciones legales a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación estatal, reglamentos interiores, manuales, acuerdos, circulares y otras disposiciones normativas que se expidan por el propio ayuntamiento para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, considero que la administración pública del municipio de Toluca, para alcanzar mayor eficacia, un mejor control en el desempeño de su gobierno y que logre que las demandas de la sociedad sean atendidas con celeridad y eficacia debe contemplar como uno de sus objetivos su modernización.

Con lo anterior refiero que la administración del municipio de Toluca debe transitar del sistema burocrático actual a uno de gestión eficiente que, sin lugar a dudas, sea capaz de definir sus objetivos, la mejor forma de alcanzarlos, en donde los funcionarios públicos se conviertan en solucionadores de las problemáticas que se presentan en el municipio al que sirven, función que debe ser efectuada con honestidad, eficacia, legalidad y eficiencia. Sin embargo previo a tratar este tema, a continuación señalaré como está integrada la administración del municipio de Toluca y su ayuntamiento.

2.2 Elementos de la Administración Pública Municipal

Es importante conocer los elementos que integran la administración pública municipal pues son su principal esencia:

- a). Personales.
- b). Materiales.
- c). Formales.

Los personales están constituidos por los integrantes de las dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de la administración pública del municipio de Toluca, es decir, los que se encargan de realizar las atribuciones que tienen estas instituciones u órgano en nombre y representación del Municipio.

Dichos integrantes son conocidos como servidores públicos del municipio o municipales, encargados de manifestar la voluntad en nombre y representación de los mencionados órganos o instituciones de la administración pública municipal, éstos pueden renunciar al cargo, ser removidos o sustituidos sin que por ello se afecte la continuidad en la prestación del servicio público municipal.

Los elementos materiales Constituido por los elementos patrimoniales del Municipio, que son necesarios para la consecución de sus fines, recordemos que el Municipio es reconocido como autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública integrada, ésta última, por los bienes muebles e inmuebles propiedad municipal; por los capitales y créditos a favor de este orden gubernamental así como los intereses y productos que generen; por las rentas y productos de todos los bienes municipales; por las participaciones que perciban de la federación o de los Estados; por las contribuciones y demás ingresos dispuestos en la Ley de Ingresos de los Municipios, así como por las donaciones, herencias y legados que reciban.

Respecto a los bienes, el Municipio tiene personalidad jurídica para adquirir y poseer bienes para la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de sus fines, asimismo retoma los principios que contiene el Código Civil del Estado sobre los bienes que conforman su patrimonio, estableciéndose la clasificación de los mismos en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios o del dominio privado del municipio.

Los formales “constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración” (EDUARDO, 2012).

Aquí encontramos inmersos al conjunto de atribuciones que tienen los órganos o entidades de la administración pública municipal y funciones de sus integrantes, competencias que siempre derivan de las leyes en la materia, reglamentos interiores, manuales, acuerdos y circulares respectivos.

2.3 La Administración Pública Municipal y el Derecho

Cada acto administrativo está sustentado en una norma jurídica, toda norma jurídica tiene por misión sustentar la realización de actos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias, abstractas e impersonales.

La función legislativa es la actividad creadora del derecho objetivo, subordinada al orden jurídico constitucional y consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización municipal a la que pertenecen. Función que se encomienda formalmente al poder Legislativo, y que solo por excepción y con expresas indicaciones constitucionales, pueden los otros poderes realizar actos legislativos, como corresponde al Municipio a través de su Ayuntamiento facultado para expedir reglamentos y disposiciones administrativas, es decir legisla en las materias de su competencia, regulaciones que, siempre deberán estar acorde a las

emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las expedidas por el Poder Legislativo.

Así, corresponde al municipio dentro de su territorio, expedir su respectivo Reglamento de Cabildo, el Bando Municipal, el Reglamento de las Oficialías Mediatoras-Conciliadoras, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulan el régimen de las diversas esferas de su competencia, de conformidad con lo determinado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y los artículos 27, 31, 83, 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios.

2.4 Estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal

La organización y funcionamiento de la administración pública municipal de Toluca, se rige por la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal, su Código Reglamentario y demás disposiciones administrativas aplicables, el Ayuntamiento en uso de sus facultades legislativas puede crear las dependencias administrativas para la operación de los programas del municipio y que considere convenientes para el desarrollo del municipio, esta administración se compone de un sistema de relaciones, como lo mencione anteriormente, de jerarquía y dependencia que crea un ente municipal dotado de acción, dirección y ejecución que le permite la consecución de sus fines de manera eficaz y eficientemente.

La organización administrativa municipal es la forma en que se ordenan y sistematizan las funciones a cargo del municipio, el modo en que se estructuran sus diversas unidades administrativas que dependen del Presidente Municipal como representante político y responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, su órgano de gobierno municipal, aspectos que colocan al Ejecutivo Municipal como el encargado de llevar a cabo esa administración pública.

La organización administrativa municipal permite al municipio su adecuado funcionamiento, una eficaz prestación de los servicios públicos y atención de las necesidades de su comunidad, todo ello con miras al mejoramiento del nivel de vida de su población; esta organización está compuesta por un aparato complejo formado por órganos administrativos de la administración pública centralizada que se integra por direcciones, así como órganos desconcentrados y organismos autónomos, compuestos a su vez por servidores públicos.

La administración pública municipal de Toluca es centralizada, descentralizada desconcentrada y autónoma.

Son entes de la administración pública centralizada de Toluca, aquellos en los que el municipio asume en forma directa y exclusiva, sin la participación de los particulares la prestación de determinados servicios, que por su trascendencia se consideren de interés público, conformándose como se especifica en los siguientes párrafos.

La estructura básica del municipio de Toluca y de todos los que constituyen el Estado de México, está compuesta por: la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Dirección de Obras Públicas y la de Desarrollo Económico.

La Secretaría del Ayuntamiento es el órgano superior de la administración municipal, la cual está a cargo de un Secretario designado por los integrantes del ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, no es miembro de este cuerpo edilicio sin embargo entre sus atribuciones se encuentran la de auxiliar a éste y al Presidente Municipal.

Le corresponde apoyar al Presidente Municipal en la preparación y el desarrollo de las sesiones del ayuntamiento, fungir como secretario de las mismas, en la conducción y relatoría de los temas a tratar; así como auxiliar a la titular del Ejecutivo

Municipal en la instrumentación de políticas públicas que permitan el fortalecimiento, legitimación y respaldo de las acciones del gobierno municipal.

Como auxiliar del cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el Secretario tiene a su cargo:

- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes.
- Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo convocadas Legalmente.
- Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes.
- Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones.
- Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento.
- Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros.
- Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general que expida el ayuntamiento en funciones legislativas.

Como auxiliar del Presidente Municipal le corresponden las siguientes atribuciones:

- Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al Presidente Municipal para acordar su trámite.

- Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal.
- Expedir las constancias de vecindad, de identidad o de última residencia que soliciten los habitantes del municipio, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento
- Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de los bienes muebles e inmuebles municipales, integrar el sistema de información inmobiliaria municipal.
- Actualización el inventario general de los bienes muebles e inmuebles y del sistema de información inmobiliaria del municipio.
- Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos básicos del municipio.
- Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal, así como de las publicaciones en los estrados de los Ayuntamientos.

Por su parte la Tesorería Municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y la responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. Es decir, le corresponde recaudar, administrar, operar, registrar y glosar los recursos que componen la hacienda pública municipal con la finalidad de mantener finanzas sanas y contar con la suficiencia económica para cumplir con las obligaciones, funciones y atribuciones de la administración pública municipal.

Son atribuciones del titular de dicha dependencia:

- Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones del municipio y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución fiscal.
- Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.
- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e Inventarios.
- Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales.
- Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal.
- Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos.
- Participar en la formulación de Convenios Fiscales.
- Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables.
- Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal.
- Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal.

- Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal.
- Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
- Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
- Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal.
- Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.
- Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como atender en tiempo y forma las solicitudes de información que éste requiera, informando al ayuntamiento.
- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, por acuerdo expreso del Ayuntamiento y cuando se trate de documentación presentada ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
- Recaudar y administrar los ingresos que se deriven de la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a las transferencias otorgadas a favor del Municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, así como las derivadas del importe de las sanciones por infracciones impuestas.
- Dar cumplimiento a las leyes, convenios de coordinación fiscal y demás que en materia hacendaria celebre el Ayuntamiento con el Estado.

- Entregar oportunamente a él o los Síndicos, según sea el caso, el informe mensual que corresponda, a fin de que se revise, y de ser necesario, para que se formulen las observaciones respectivas.

La obra pública se puede entender como el conjunto de acciones, proyectos, construcciones, remodelaciones y equipamientos que se realizan en los bienes inmuebles propiedad del municipio, con el único fin de mejorar los servicios y beneficiar a la población en general mediante el desarrollo, proposición y ejecución del Programa Anual de Obra Pública Municipal a efecto de que se incremente la infraestructura urbana, las vialidades de jurisdicción municipal y efectuar el mantenimiento de las mismas.

Corresponde al titular de la Dirección de Obras Públicas como dependencia del Ayuntamiento las siguientes atribuciones:

- Realizar la programación y ejecución de las obras públicas y servicios relacionados, que por orden expresa del ayuntamiento requieran prioridad.
- Planear y coordinar los proyectos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que autorice el ayuntamiento.
- Proyectar las obras públicas y servicios relacionados, que realice el municipio, incluyendo la conservación y mantenimiento de edificios, monumentos, calles, parques y jardines.
- Construir y ejecutar todas aquellas obras públicas y servicios relacionados, que aumenten y mantengan la infraestructura municipal y que estén consideradas en sus programas.

- Determinar y cuantificar los materiales y trabajos necesarios para programas de construcción y mantenimiento de obras públicas y servicios.
- Vigilar que se cumplan y lleven a cabo los programas de construcción y mantenimiento de obras públicas y servicios relacionados.
- Cuidar que las obras públicas y servicios relacionados cumplan con los requisitos de seguridad y observen las normas de construcción y términos establecidos.
- Vigilar la construcción en las obras por contrato y por administración que hayan sido adjudicadas a los contratistas.
- Administrar y ejercer, en el ámbito de su competencia, de manera coordinada con el Tesorero municipal, los recursos públicos destinados a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución y control de la obra pública.
- Verificar que las obras públicas y los servicios relacionados con la misma, hayan sido programadas, presupuestadas, ejecutadas, adquiridas y contratadas en estricto apego a las disposiciones legales aplicables.
- Integrar y verificar que se elaboren de manera correcta y completa las bitácoras y/o expedientes abiertos con motivo de la obra pública y servicios relacionados con la misma, conforme a lo establecido en las disposiciones legales aplicables.
- Promover la construcción de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano.

- Formular y conducir la política municipal en materia de obras públicas e infraestructura para el desarrollo.
- Cumplir y hacer cumplir la legislación y normatividad en materia de obra pública.
- Proyectar, formular y proponer al Presidente Municipal, el Programa General de Obras Públicas, para la construcción y mejoramiento de las mismas, de acuerdo a la normatividad aplicable y en congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y con la política, objetivos y prioridades del Municipio y vigilar su ejecución.
- Dictar las normas generales y ejecutar las obras de reparación, adaptación y demolición de inmuebles propiedad del municipio que le sean asignadas.
- Ejecutar y mantener las obras públicas que acuerde el ayuntamiento, de acuerdo a la legislación y normatividad aplicable, a los planes, presupuestos y programas previamente establecidos , coordinándose, en su caso, previo acuerdo con el Presidente Municipal, con las autoridades Federales, Estatales y municipales concurrentes.
- Vigilar que la ejecución de la obra pública adjudicada y los servicios relacionados con ésta, se sujeten a las condiciones contratadas.
- Establecer los lineamientos para la realización de estudios y proyectos de construcción de obras públicas.
- Autorizar para su pago, previa validación del avance y calidad de las obras, los presupuestos y estimaciones que presenten los contratistas de obras públicas municipales.

- Formular el inventario de la maquinaria y equipo de construcción a su cuidado o de su propiedad, manteniéndolo en óptimas condiciones de uso.
- Coordinar y supervisar que todo el proceso de las obras públicas que se realicen en el municipio se realice conforme a la legislación y normatividad en materia de obra pública.
- Controlar y vigilar el inventario de materiales para construcción.
- Integrar y autorizar con su firma, la documentación que en materia de obra pública, deba presentarse al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
- Formular las bases y expedir la convocatoria a los concursos para la realización de las obras públicas municipales, de acuerdo con los requisitos que para dichos actos señale la legislación y normatividad respectiva, vigilando su correcta ejecución.

Es a la Dirección de Desarrollo Económico a la que corresponde la constante búsqueda de generación de empleo y consecución de la derrama económica que propicie el desarrollo económico del Municipio.

Le corresponde planear, dirigir y vigilar la adecuada ejecución de programas referentes al fomento, promoción y regulación de las actividades industriales, comerciales, de abasto, de desarrollo rural sustentable y producción artesanal en el territorio municipal para fomentar el desarrollo económico del Municipio.

Su titular tiene las siguientes atribuciones:

- Diseñar y promover políticas que generen inversiones productivas y empleos remunerados.

- Promover programas de simplificación, desregulación y transparencia administrativa para facilitar la actividad económica.
- Auxiliar al Presidente Municipal en la ejecución del programa de mejora regulatoria que autorice el Cabildo.
- Desarrollar e implementar las acciones de coordinación que permitan la adecuada operación del Sistema Único de Gestión Empresarial.
- Establecer y operar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México en coordinación con los distintos órdenes de Gobierno.
- En los casos en que no se haya celebrado convenio de coordinación para la unidad económica del Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México en el municipio, se deberá establecer y operar una ventanilla única que brinde orientación, asesoría y gestión a los particulares respecto de los trámites requeridos para la instalación, apertura, operación y ampliación de nuevos negocios que no generen impacto regional.
- Desarrollar y difundir un sistema de información y promoción del sector productivo del Municipio.
- Promover y difundir, dentro y fuera del municipio las ventajas competitivas que se ofrecen en la localidad a la inversión productiva, en foros estatales, nacionales e internacionales.
- Promover en el sector privado la investigación y desarrollo de proyectos productivos, para atraer capitales de inversión.

- Impulsar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura comercial e industrial.
- Promover la capacitación, tanto del sector empresarial como del sector laboral, en coordinación con instituciones y organismos públicos y privados, para alcanzar mejores niveles de productividad y calidad de la base empresarial instalada en el Municipio, así como difundir los resultados y efectos de dicha capacitación.
- Fomentar la creación de cadenas productivas entre micro, pequeños y medianos empresarios, con los grandes empresarios.
- Fomentar y promover la actividad comercial, incentivando su desarrollo ordenado y equilibrado, para la obtención de una cultura de negocios corresponsables de la seguridad, limpia y abasto cualitativo en el municipio.
- Impulsar el desarrollo rural sustentable a través de la capacitación para el empleo de nuevas tecnologías, la vinculación del sector con las fuentes de financiamiento, la constitución de cooperativas para el desarrollo, y el establecimiento de mecanismos de información sobre los programas municipales, estatales y federales, públicos o privados.
- Difundir la actividad artesanal a través de la organización del sector, capacitación de sus integrantes y su participación en ferias y foros, que incentive la comercialización de los productos.
- Promover el consumo en establecimientos comerciales y de servicios del municipio.
- Fomentar la comercialización de productos hechos en el municipio en mercados nacionales e internacionales.

- Auxiliar al Presidente Municipal en la coordinación con las dependencias del Ejecutivo Estatal que son responsables de la mejora regulatoria y fomento económico.
- Conducir la coordinación interinstitucional de las dependencias municipales a las que corresponda conocer sobre el otorgamiento de permisos y licencias para la apertura y funcionamiento de unidades económicas. Para tal efecto, deberá garantizar que el otorgamiento de la licencia no esté sujeto al pago de contribuciones ni a donación alguna; la exigencia de cargas tributarias, dádivas o cualquier otro concepto que condicione su expedición será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Operar y actualizar el Registro Municipal de Unidades Económicas de los permisos o licencias de funcionamiento otorgadas a las unidades económicas respectivas.

Para la consulta, estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la administración pública municipal, además de las dependencias *sine qua non* señaladas anteriormente para todo municipio, el Presidente Municipal de Toluca se auxilia por unidades administrativas centralizadas, además de organismos autónomos y órganos desconcentrados (conocidos como órganos descentralizados).

2.4.1 Instituciones administrativas centralizadas

La Contraloría Municipal, le corresponde coordinar el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública Municipal y vigilar que se cumplan las disposiciones en materia de personal, adquisiciones, obra pública, recursos

materiales, financieros y lo relativo a la manifestación de bienes y responsabilidades de las y los servidoras(es) públicas(os) municipales.

Promover que en el ejercicio de los recursos públicos se acredite la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez, transparencia y apego a la normatividad aplicable, en el logro de metas y objetivos institucionales; así como la participación de las y los ciudadanos en la vigilancia del ejercicio y aplicación de los recursos públicos.

Dirección de Administración, Es la encargada de diseñar, establecer, aplicar, actualizar y difundir las políticas y lineamientos para la contratación, adquisición de bienes, contratación de servicios, asignación y uso de los bienes y servicios, así como la adecuada aplicación y administración de las tecnologías de la información y la prestación de los servicios generales al gobierno municipal de Toluca, a fin de lograr la optimización de los recursos humanos y materiales.

En tal contexto a la Dirección de Comunicación Social le corresponde desarrollar, autorizar y coordinar la operación de sistemas eficientes de comunicación entre el ayuntamiento y la población del Municipio de Toluca, para la eficaz y oportuna difusión de las obras y acciones que realiza la administración pública municipal.

En la Dirección de Desarrollo Social tienen la obligación de establecer, divulgar y ejecutar programas sociales entre la población del Municipio de Toluca, que ayuden a elevar su calidad de vida, apoyados por las diferentes instancias de gobierno, sociales y privadas, para atender sus necesidades y problemática; fomentar los valores cívicos mediante eventos de carácter educativo y social, además de atender a las comunidades indígenas asentadas en el territorio municipal.

Para la Dirección de Desarrollo Urbano y Movilidad corresponde: proponer y ejecutar los, planes, programas, proyectos y acciones, así como normas, criterios y lineamientos para fortalecer el ordenamiento territorial, la planeación, administración del desarrollo urbano y fomentar la movilidad sustentable dentro del

territorio municipal; así como Identificar fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo de los proyectos, obras y acciones propuestos y colaborar en su gestión, seguimiento y evaluación.

La Dirección de Medio Ambiente le corresponde, planear, coordinar, ejecutar y evaluar programas que permitan mantener el equilibrio ecológico, la preservación, restauración, mejoramiento, protección y control del medio ambiente del Municipio de Toluca.

En la Dirección de Planeación, Programación, Evaluación, y Estadística corresponde Organizar y sistematizar el Plan de Desarrollo Municipal el que integra los programas sectoriales, especiales y anuales de la Administración Pública Municipal cuyo objetivo es orientar las acciones y recursos del Municipio para el logro de su desarrollo económico, social y político, asimismo le corresponde hacer cumplir las disposiciones legales en materia de transparencia y acceso a la información pública municipal y de protección de datos personales, y vigilar que exista congruencia entre las atribuciones que tienen las dependencias en los ordenamientos legales y las estructuras orgánicas, establecidas en los manuales de organización.

Para la Dirección de Prevención Social de la Delincuencia y de la Violencia Coordinar con las instancias responsables del gobierno municipal, la ejecución de programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano, con miras a disminuir los factores que pueden generar actitudes violentas o delictivas, así como programas formativos dirigidos principalmente la población en situación de riesgo y de alta vulnerabilidad en la sociedad, instancia encargada también del Centro Especializado de Atención a la Violencia Intrafamiliar y de Promover la adopción de los protocolos de actuación de las instancias municipales correspondientes, para brindar acceso a la justicia y atención integral a las víctimas de delitos.

Una importante labor corresponde a la Dirección de Seguridad Ciudadana que es organizar, operar, supervisar y controlar el cuerpo de seguridad pública Municipal, con la finalidad de salvaguardar la integridad, derechos, las propiedades y posesiones de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos dentro del Municipio, estableciendo para ello mecanismos de coordinación con organismos federales, estatales y municipales, incluyendo asimismo acciones y programas para el desarrollo de las funciones de seguridad pública y vial.

Corresponde a la dirección de Servicios Públicos coordinar, planear, organizar, dirigir y prestar los servicios públicos en materia de alumbrado público, parques, jardines, infraestructura urbana, panteones y control animal.

A la Dirección Jurídica le corresponde ser apoderado legal de la o el Presidente Municipal, de los Síndicos municipales y de la administración pública municipal centralizada, actualizar, observar y aplicar el marco normativo municipal, así como atender, controlar y coordinar las actividades de Centro de Mediación Conciliación y Justicia Restaurativa , así como las Oficialías Calificadoras; ordenar y ejecutar las visitas domiciliarias de inspección y verificación para comprobar el cumplimiento de la normatividad vigente, tanto a personas físicas como jurídicas colectivas en materia de desarrollo urbano y actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios y en su caso imponer las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones legales.

Por otra parte la Secretaría del Gabinete incumbe Coordinar, supervisar, atender y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos e instrucciones del Presidente Municipal y a las peticiones realizadas por la ciudadanía al Presidente Municipal; ser un vínculo institucional entre el gobierno municipal y las asociaciones religiosas y de culto, para la orientación y atención eficiente en los trámites y servicios que requieran. Promover que los jóvenes realicen el Servicio Militar Nacional, realizando la convocatoria oportuna para los habitantes del municipio; Coordinar, asesorar y dar seguimiento a las actividades de las Autoridades Auxiliares y Consejos de

Participación Ciudadana que deriven de las obligaciones señaladas en la Ley Orgánica, Bando Municipal y demás disposiciones aplicables a la materia.

2.4.2 Organismo autónomo

Defensoría Municipal de Derechos Humanos de Toluca Recibir las quejas de los habitantes del municipio de Toluca y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de sus visitadurías, en términos de la normatividad aplicable así como informar a dicha Comisión, acerca de presumibles violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que residan en el municipio de Toluca.

2.4.3 Órganos desconcentrados

Cuenta con el Instituto Municipal de la Juventud que tiene por objeto, planear, programar, coordinar, promover, ejecutar y evaluar acciones que favorezcan la organización y desarrollo juvenil, con un sentido incluyente, sustentable, digital, tecnológico, revolucionario, multicultural, participativo y paridad de género el interés por participar de manera activa en el mejoramiento de sus condiciones de vida y de su comunidad; asimismo conocer sus necesidades y problemas, para brindarles apoyo mediante campañas y actividades para su integración a la sociedad.

El Instituto Municipal de Cultura, planear, organizar, dirigir y evaluar los programas culturales y educativos del Instituto, con el objeto de estimular el desarrollo de la cultura del Municipio Promover la participación activa de la población del Municipio de Toluca en actividades artísticas y culturales mediante programas que contribuyan a la generación, fomento y difusión de dichas expresiones.

Y el Instituto Municipal de la Mujer el cual le corresponde programar, coordinar, difundir, implementar y ejecutar políticas públicas transversales que favorezcan y

fomenten el bienestar y desarrollo integral de la mujer, sobre todo en situaciones de vulnerabilidad: mujeres víctimas de violencia, niñas, madres solteras, con discapacidad, adultas mayores y mujeres indígenas como núcleo de formación y transformación de la familia y la sociedad del Municipio de Toluca, que permitan promover el desarrollo personal y profesional de las mujeres del municipio.

2.4.4 Organismos Descentralizados de la Administración Pública Municipal

El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Toluca Procurar acciones que promuevan el desarrollo integral de las familias y de grupos en situación de vulnerabilidad, contribuyendo a mejorar su calidad de vida, a través de los programas preventivos y formativos que promuevan valores y encaucen el fortalecimiento del tejido social, Atender las necesidades de las familias, impulsando el desarrollo de sus integrantes para lograr el fortalecimiento del núcleo familiar, que contribuya en el bienestar social así como asistir a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, brindándoles atención jurídica, médica y programas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

El Organismo Agua y Saneamiento de Toluca, entre sus funciones tiene el brindar a la comunidad del Municipio de Toluca los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento, satisfaciendo las necesidades de los usuarios, contribuyendo al cuidado del medio ambiente, a través de un Organismo comprometido con la mejora continua con un sistema tarifario equitativo y con enfoque social.

El Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca es un organismo público descentralizado de la administración municipal, cuyo objetivo es contribuir y fomentar una mejor calidad de vida en los habitantes de Toluca a través de la promoción, aplicación de programas y actividades afines con la cultura física y el deporte.

2.5 Concepto de Ayuntamiento

Ayuntamiento es la corporación que se integra por el Presidente Municipal, los Síndicos y Regidores encargados de la administración del Municipio, es un órgano deliberante creado por la Ley que resuelve colegiadamente asuntos municipales de su competencia.

Es el órgano administrativo de menor rango territorial, el más cercano a los ciudadanos el que se encarga de atender y resolver sus problemáticas más inminentes así como de velar por sus intereses.

Ayuntamiento, también es la denominación que se da al edificio donde se encuentra la sede administrativa de la institución, y en el cual se reúnen sus integrantes para celebrar las sesiones de cabildo.

Es importante señalar el origen etimológico del término Ayuntamiento que “emana del latín y más exactamente del vocablo “iugum”, que puede traducirse como “yugo”. (DEFINICION DE, 2008-2016). La palabra ayuntamiento deriva del verbo en desuso ayuntar, que significa ‘juntar’, ‘unir’. De ahí que ayuntamiento también designe la acción o efecto de ayuntar o ayuntarse. Un ayuntamiento, también puede ser la junta donde un conjunto de personas se reúnen para tratar sobre algún tema o asunto (SIGNIFICADOS, 2013-2016).

2.6 Ayuntamiento como Órgano de Gobierno

El ayuntamiento es el órgano que tiene a su cargo el gobierno y administración del municipio, sus integrantes son designados por elección popular y funcionan como un cuerpo colegiado que se reúne en las conocidas sesiones de cabildo, para deliberar la atención y resolución de los asuntos que son de su competencia.

Es el ayuntamiento el órgano colegiado y deliberante que asume la representación y el gobierno del municipio y está integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores, electos por votación popular directa; el conjunto de los ediles constituye el ayuntamiento.

Por su parte el Cabildo es la asamblea del ayuntamiento reunido en pleno, para la deliberación y atención de los asuntos que conciernen al Municipio.

El Presidente municipal, quien está a cargo de la administración local, es el máximo responsable del ayuntamiento y le corresponde presidirlo, dirigir sus sesiones y quien se encarga de ejecutar los acuerdos de este cuerpo colegiado e informar su cumplimiento.

A los Síndicos como Integrantes del Ayuntamiento les corresponde vigilar y controlar los aspectos financieros del mismo, los ingresos y egresos de la hacienda municipal, de procurar y defender los intereses municipales, así como de representarlo jurídicamente.

A los Regidores del ayuntamiento les está encargado de vigilar y atender el sector de la administración pública municipal que les sea encomendado por el mismo. No tienen facultades ejecutivas en forma directa, salvo aquellas que se desprenden de las comisiones que desempeñan.

2.7 Atribuciones del Ayuntamiento y de sus Integrantes

El ayuntamiento funciona como asamblea deliberante, denominado Cabildo para analizar, discutir y decidir todos aquellos asuntos que sean sometidos a su consideración y que, de acuerdo a las leyes, le competan.

Como cuerpo colegiado y en funciones legislativas, el ayuntamiento está facultado para expedir el Bando Municipal, los reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones de carácter general que requieran tanto el régimen de gobierno, como

la administración del municipio para su adecuado funcionamiento y para una eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos.

El ayuntamiento funcionará en comisiones para inspeccionar y vigilar que se cumplan sus acuerdos, las disposiciones legales federales, estatales y municipales, así como la debida prestación de los servicios públicos municipales.

Además el ayuntamiento tendrá las atribuciones que les señalen las leyes federales, estatales y municipales, así como las que se establezcan en su Bando Municipal, los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas, entre otras, las de organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, nombrar y remover al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al comandante de la policía y demás integrantes de la administración pública municipal a propuesta del Presidente Municipal; analizar, discutir y aprobar su presupuesto de egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos; vigilar la adecuada recaudación de los impuestos municipales así como la expedición de licencias, permisos y autorizaciones de su competencia y fomentar las actividades productivas, sanitarias, culturales y deportivas en el municipio.

Como cuerpo colegiado le corresponde al ayuntamiento:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Aprobar e implementar programas y acciones que promuevan un proceso constante de mejora regulatoria, de acuerdo con la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios y las disposiciones reglamentarias.

- Aprobar y promover un programa para el otorgamiento de la licencia provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo que no impliquen riesgos sanitarios, ambientales o de protección civil, conforme al Catálogo Mexiquense de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo.

El otorgamiento de la licencia a que hace referencia el párrafo anterior, en ningún caso estará sujeto al pago de contribuciones ni a donación alguna; la exigencia de cargas tributarias, dádivas o cualquier otro concepto que condicione su expedición será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

- Formular, aprobar, implementar y ejecutar las políticas, programas y acciones en materia de Gobierno Digital, conforme a los lineamientos técnicos establecidos en la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios.
- Participar en la presentación e instrumentación de Gobierno Digital.
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.
- Autorizar la exención del pago de trámites a cargo de las Oficialías del Registro Civil, para los habitantes de escasos recursos económicos en los municipios. Para tales efectos, deberán llevar a cabo por lo menos una campaña de regularización al año, en coordinación con las autoridades estatales competentes.
- Presentar ante la Legislatura iniciativas de leyes o decretos.

- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos.
- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.
- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades.
- Convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado.
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.
- Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de Derechos Humanos, la cual gozará de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de presupuesto.
- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico.

- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana.
- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana.
- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad Pública.
- Municipalizar los servicios públicos.
- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles.
- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales.
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del Presidente Municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio.
- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.
- Aprobar anualmente a más tardar el 20 de diciembre, su Presupuesto de Egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda, el cual podrá ser adecuado en función de las implicaciones que deriven de la aprobación de la Ley de Ingresos Municipal que haga la

Legislatura, así como por la asignación de las participaciones y aportaciones federales y estatales.

- Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y disposiciones aplicables.
- Las remuneraciones de todo tipo del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.
- Los ayuntamientos podrán promover el financiamiento de proyectos productivos de las mujeres emprendedoras.
- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.
- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas Correspondientes.
- Promover políticas públicas apoyadas en sistemas de financiamiento, cooperación y coordinación, que procuren el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, específicamente servicios de acceso a internet, como un servicio gratuito, considerando para ello las características socioeconómicas de la población.

- Promover, desarrollar, vigilar y evaluar en su municipio, los programas en materia de protección civil.
- Promover la creación, desarrollo y actualización permanente, de los atlas municipales de riesgos.
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente; así como generar las acciones necesarias a fin de crear áreas verdes que permitan mejorar la calidad de vida y convivencia social de los habitantes del municipio, establecidos como espacios públicos de conservación ambiental.
- Además, podrán fomentar una mayor asignación presupuestal para mantenimiento de parques, jardines e infraestructura municipal procurando que éste sea destinado a la generación de empleos para los adultos mayores en trabajos de conservación y mantenimiento.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.
- Convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.
- Promover las acciones y ejecutar los programas sociales necesarios para la recuperación de espacios públicos, a fin de fortalecer la seguridad jurídica, mantenimiento, sostenibilidad, control y la apropiación social de éstos.

- Los ayuntamientos informarán a la autoridad federal competente sobre las autorizaciones que otorguen para el funcionamiento de gasolineras o estaciones de servicio.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones privadas y para el funcionamiento de unidades económicas o establecimientos destinados a la enajenación, reparación o mantenimiento de vehículos automotores usados y autopartes nuevas y usadas.
- Coadyuvar con la Secretaría del Medio Ambiente a la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente.
- Participar en la prevención y atención a las adicciones, en términos de lo dispuesto en la Sección Cuarta del Capítulo Quinto del Título Tercero del Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México.
- Con el objeto de combatir el alcoholismo, los ayuntamientos y las autoridades estatales, no autorizarán la instalación de establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado o por copeo, que se ubique en un radio no menor de 300 metros de centros escolares, instalaciones deportivas o centros de salud; para lo cual, las autoridades realizarán las inscripciones correspondientes en los planes municipales de desarrollo urbano.
- Trasladar, por medio de los mecanismos fiscales con los que cuenta, el costo de la degradación municipal a los agentes públicos y privados contaminantes finales.
- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos.
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo.
- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común.
- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.
- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado.
- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.
- Establecer, fomentar, coordinar y difundir permanentemente programas y acciones en materia de educación vial. Para el cumplimiento de esta disposición los ayuntamientos se auxiliarán de la participación directa de los concesionarios y permisionarios del transporte público.
- Editar, publicar y circular la Gaceta Municipal órgano oficial en formato físico o electrónico, cuando menos cada tres meses para la difusión de todos los acuerdos de Cabildo de las sesiones que no contengan información

clasificada, los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público.

- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.
- Expedir convocatoria para designar Cronista Municipal.
- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.
- Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficialías mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en conjunto.
- Expedir el Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales.
- Convocar al procedimiento de designación de los Defensores Municipales de Derechos Humanos.
- Conocer y, en su caso, acordar lo conducente acerca de las licencias temporales o definitivas, así como los permisos para viajar al extranjero en misión oficial, que soliciten sus integrantes.
- Crear el Registro Municipal de Unidades Económicas, donde se especifique la licencia de funcionamiento con la actividad de la unidad económica e impacto que generen, así como las demás características que se determinen.
- Colaborar con las autoridades estatales y federales en el ámbito de su competencia para establecer medidas regulatorias a unidades económicas de impacto regional y crear un registro específico que se registrará de acuerdo a

la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

En el Municipio de Toluca el Ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, tres Síndicos, dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional y por dieciséis Regidores, nueve de mayoría relativa y siete de representación proporcional.

Son atribuciones de la o el Presidente Municipal, además de las señaladas en la Constitución Estatal y en la Ley Orgánica Municipal, las siguientes:

- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.
- Asumir la representación jurídica del municipio.
- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos.
- Vigilar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio.
- Vigilar que se integren y funcionen de forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos descentralizados o desconcentrados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa.

- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos.
- Proponer el orden de los asuntos que deben ponerse a discusión en las sesiones del Cabildo.
- Formular, en las sesiones respectivas, las propuestas que juzgue Pertinentes.
- Exhortar a las o los síndicos y regidores para que cumplan adecuadamente con las obligaciones o comisiones encomendadas.
- Firmar los acuerdos, las actas de las sesiones y la correspondencia oficial.
- Expedir previo acuerdo del ayuntamiento, licencias de funcionamiento de las unidades económicas o establecimientos destinados a la enajenación de vehículos automotores usados y autopartes nuevas y usadas.
- Representar al Ayuntamiento en los actos solemnes y en las ceremonias oficiales.

Los síndicos y regidores, tendrán las siguientes atribuciones:

- Formular, en las sesiones de Cabildo, las propuestas que juzguen pertinentes.
- Cumplir oportunamente con las obligaciones y comisiones que les hayan sido encomendadas.
- Rendir informes por escrito de las actividades realizadas, cuando sean requeridos por el Ayuntamiento o por la o el Presidente Municipal.

Al Primer Síndico del municipio de Toluca le corresponde revisar las relaciones de rezagos de ingresos públicos para que sean liquidados.

Corresponde al Segundo Síndico:

- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.
- Hacer que oportunamente se remitan al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la Tesorería Municipal y remitir copia del resumen financiero a los integrantes del ayuntamiento.
- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas.
- Admitir, tramitar y resolver los procedimientos arbitrales para decidir controversias en materia de propiedad en condominio conforme a lo que dispone la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio del Estado de México.
- Presidir la Comisión de Egresos Municipal, y la Comisión de Límites Municipal.
- Conocer de los conflictos por límites inter-delegacionales, mediando y acordando lo necesario para dirimirlos.

El Tercer Síndico tendrá a su cargo el verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de

Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, facultad que ejercerá conjuntamente con la Contraloría Municipal; y la de vigilar que las o los Oficiales Calificadores observen las disposiciones legales en cuanto a garantías que asisten a los detenidos.

Para el eficaz desempeño de sus funciones el Ayuntamiento se auxilia de Comisiones.

Las Comisiones del Ayuntamiento son las responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como vigilar y reportar al ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el Cabildo. Pueden, previa autorización del ayuntamiento, celebrar reuniones públicas en las que recabarán la opinión de la población del municipio en los asuntos de su competencia.

Asimismo, previa autorización del ayuntamiento pueden llamar a comparecer a los titulares de las Dependencias del Municipio a fin de que rindan informes sobre el estado que guardan los asuntos a su cargo.

Las Comisiones permanentes del Ayuntamiento de Toluca tienen las siguientes atribuciones:

- Coadyuvar en la elaboración y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Ser las responsables de estudiar, examinar y proponer los acuerdos, acciones y normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar e informar sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el Cabildo.

- Dar cumplimiento a las disposiciones y acuerdos que dicte el Cabildo mediante la elaboración de dictámenes.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad municipal aplicable, en coordinación con las o los titulares de las dependencias municipales y organismos auxiliares que sean competentes en cada ramo.
- Participar en la supervisión de las funciones y los servicios públicos municipales, en coordinación con los titulares de las dependencias y organismos competentes en cada área.
- Actuar con plena legalidad y libertad en los trabajos de análisis, discusión y decisión de los asuntos que le sean turnados.
- Solicitar a través de la o el Presidente de la Comisión, a la Secretaría del Ayuntamiento, la información necesaria con el propósito de que puedan atender los asuntos que les han sido encomendados, así como llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones.
- Atender los asuntos que la población presente, conforme a los ramos de su Competencia.
- Llevar a cabo reuniones periódicas con las o los titulares de las áreas que les correspondan, para estar enterados de su funcionamiento.
- Solicitar asesoría externa especializada, en los casos en que sea necesaria.
- Entregar al ayuntamiento, en sesión ordinaria, por conducto de la o el presidente de la comisión, un informe trimestral que permita conocer y transparentar el desarrollo de sus actividades, trabajo y gestión realizados.

- Adoptar las demás medidas que estimen pertinentes para el mejor desempeño de sus funciones.

Las Comisiones Edilicias Permanentes se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres vocales.

Pueden constituirse por el Ayuntamiento Comisiones Transitorias, las cuales se designarán por el Ayuntamiento para la atención de problemas especiales y situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedaran integradas por un Presidente, un Secretario y hasta por cuatro vocales.

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.1 Conceptos de función pública

Empezare el presente capitulo con una duda que me nace al leer al Lic. Antonio María Hernández en su libro de derecho municipal, ya que el cuestionamiento que hace me remite a preguntar ¿existe una distinción entre función pública y servicio público? El cual establece:

“En doctrina no es unánime el concepto de servicio público, ni la distinción entre éste y la función pública. Por ésta se ha entendido la referencia a la actividad en la que el Estado se manifiesta como autoridad y por lo tanto actúa dentro del ámbito de lo político, mientras que cuando su actividad se introduce en el ámbito de lo privado y asume actividades que le corresponden a este sector, sustituyéndolo o no, sus actos no de autoridad sino de servicio, que por afectar al público en general se estatiza, apareciendo la idea de servicio público.” (Hernandez, 2003).

Con esto nos explica que la función pública se encarga de la autoridad y el ámbito político toma su actividad como servidor y no como autoridad, que como encargado de brindar lo servicios públicos la función pública debe priorizar brindar a la sociedad el mayor número de servicios posibles para el funcionamiento del municipio.

A su vez el sitio [red definicionlegal.com](http://reddefinicionlegal.com) nos muestra una mirada más sencilla para entender al objeto de la investigación, que es menester leer para así poder comprender como es vista desde el municipio la función pública municipal:

La función pública puede ser definida como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento. La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado.

Esta figura está sometida a un Régimen con el cual se garantiza la igualdad, la eficiencia, los servicios que brinda el Estado y en

consecuencia la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad. (legal, 2012)

Con esta definición nos quedan más claro algunas de las características que tiene la función pública municipal, ya que el estado debe garantizar la eficiencia de los servicios públicos a su vez nos explica la positivización de esta figura, en nuestra legislación tenemos la Ley Orgánica del Estado de México para la supervisión de esta figura.

A su vez, nuestro derecho mexiquense cuenta con la ley de responsabilidades de servidores públicos para garantizar la adecuada realización de las funciones de nuestros representantes de gobierno.

Por otra parte el Lic. Roberto Tapia Rivera en sus apuntes de administración pública municipal nos muestra una mirada a la función pública federal, que he puesto para conocer una mirada desde el punto de vista de la federación para conocer más de esta figura:

“El gobierno se sirve de la administración pública federal para realizar las funciones asignadas al poder ejecutivo de la federación. La administración pública federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al presidente de la república, quien se apoya para ello directamente en las secretarías y dependencias del estado. Al sistema de administración del gobierno federal se le denomina administración pública federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo.”

Como cualquier sistema de administración, la administración pública federal realiza procesos relacionados con la planeación, la organización, la administración de personal, dirección y control” (Rivera, 2006).

Sirve lo anterior para aclarar que la función pública debe hacer la función de administrar ingresos y egresos de la federación, en sus tres niveles, federal, estatal y municipal, con el apoyo de secretarías, como la secretaria de finanzas a nivel

estatal y a nivel municipal con la tesorería que ayudara a la regularización y planeación de la administración, desde cuánto dinero genera y gasta el municipio, hasta en las obras que se van a determinar el gasto, con apoyo de las secretarías y comisiones que tiene el municipio.

Gaspar Bluntschli en su libro Derecho público universal dedica un capítulo a la administración, pero también en otros, trata temas relacionados con la misma, tales como: *“lo que es conocido como función pública, es decir, lo relativo a las obligaciones o deberes y derechos de los funcionarios públicos; a las funciones públicas, a los servicios públicos; lo relacionado con la administración del Estado”* (Bluntschli, 1876).

En su concepción Bluntschli nos agrega características de la función pública como el cumplir las obligaciones y derechos de los funcionarios públicos, esto volviendo a tomar como parte nuestra Ley Orgánica y Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con las cuales se reitera las limitantes que tienen nuestros representantes y las facultades que a su vez cuentan para accionar el mecanismo jurídico del municipio.

Es importante para entender los conceptos citar al maestro Miguel Galindo Pichardo en su libro Teoría de la administración pública que nos conceptualiza a la función pública como:

"Se llama función pública a la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (Pichardo, 2000).

Al entender a Galindo Pichardo podemos ver una relación que no se limita al ejecutivo como representante de los gobernados, si no que a su vez recae en el poder legislativo y judicial, con esto podemos ver que la función pública municipal

debe ser dada con respeto por todos los servidores públicos, podemos ejemplificar con los casos de prepotencia que algunos funcionarios públicos han cometido a lo largo de estos últimos años representados con estos famosos “Lords y Ladys” llegan a manchar la imagen del servidor público.

Por otra parte Miguel Galindo nos da las características de la función pública que pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- a) Es una relación que comprende a la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado que acepta el nombramiento;
- b) Tiene como contenido el de condicionar el caso particular de la persona que ingresa al servicio público a las disposiciones que contiene la ley, a efecto, de que se lleve a cabo el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas;
- c) La precisión de los derechos y obligaciones de los servidores públicos que por regla general están contenidas en la ley a la que se condiciona el caso individual de la persona nombrada. (Pichardo, 2000)

Al tratar de servidores públicos debe hablarse de todos aquellos que sirven al Estado, en cualquiera de sus tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, y no solamente los que prestan sus servicios en la administración pública, donde debe saber que además de las leyes generales como la multicitada ley orgánica o ley de responsabilidades, hay que recordar que cualquier servidor público está regido por las normas propias de la secretaria o instancia en donde labora.

Además de estos conceptos podemos citar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la función pública ha manifestado lo siguiente:

"Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la

creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos deseen realizarlos, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servidores públicos que no implican soberanía e imperio". (Camacho, 1997).

La SCJN nos explica en quien recae la función pública, en personas físicas que es el órgano con voluntad de acción para la creación de normas especiales, en nuestro tema es el cabildo para la autorización del bando municipal y reglamentos que el cabildo lleve a cabo durante sus funciones.

Siguiendo con la lectura del maestro Galindo nos explica las 3 teorías que el expone en su libro para encuadrar a la naturaleza jurídica de la función pública las cuales son:

- a) la que sostiene que la relación existente entre el Estado y sus servidores públicos es un acto unilateral del Estado;
- b) la que establece que dicha relación representa a una relación contractual y
- c) la que sostiene que es un acto condición. (Pichardo, 2000).

Considero que este último criterio es el adecuado ya que, en su mayoría, en las ramas del derecho que se han podido analizar, cada una cuenta con un mínimo de tres teorías que explican el modo y razón de ser del objeto que se está estudiando, resultando ser siempre la tercera la más contemporánea y mejor en la forma en que se explica, como justificación me permito citar de nueva cuenta al maestro Miguel Galindo Pichardo:

Como resultado de los comentarios y críticas a los dos criterios expuestos, se ha formado un tercero que consiste en considerar "que la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores es un acto condición, ya que en efecto, debe admitirse que la relación de un trabajo no puede imponerse unilateralmente por el Estado" (Camacho, 1997).

3.2 Naturaleza jurídica de la función pública municipal

Este apartado me causa muchas dudas ya que ligándolo con el apartado anterior podemos decir que función pública es la cual se ve relacionada con la administración de los funcionarios públicos respecto a sus responsabilidades frente al estado, por ende podemos discernir que su naturaleza jurídica reside del artículo 115 constitucional donde nos explica la naturaleza del municipio y a su vez lo podemos ligar al artículo 123 fracción b de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esto me permito hacer uso de dos libros de 2 autores a quienes puedo usar como referente para este trabajo los maestros Miguel Galindo Camacho y Gabino Fraga.

La función pública relativa al trabajo de los servidores públicos está determinada en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las garantías individuales establecidas en el artículo 5 constitucional, cuyos párrafos primero y tercero establecen:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución Judicial.

Y el párrafo tercero señala: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el " (constitucion política de los estados unidos mexicanos, 2016).

La libertad de profesión nos permite dedicarnos a lo que nos guste y como lo decía un viejo maestro "dedicarnos a lo que más soñamos en la vida" con esto nos permite

estar en la libertad de tomar cualquier trabajo siempre que este sea lícito y no perjudique a terceros, por lo que nadie podrá ser quitado de su trabajo por cuestiones meramente arbitrarias por ello tenemos en la ley federal del trabajo la reinserción laboral por despido injustificado como medio de defensa de quienes sean despedidos injustificadamente.

A su vez el párrafo tercero nos explica que nadie debe trabajar sin una paga remuneratoria proporcional al trabajo realizado, esto se ajusta a la función pública, ya que como es sabido, los funcionarios públicos están catalogados como trabajadores de confianza y no gozan con las ventajas que tienen los obreros u otra clase de trabajadores, por ejemplo los horarios exagerados pueden llevar a considerarse horas extra pero no son remunerados a los trabajadores de confianza. A su vez Gabino Fraga nos explica la facultad del Presidente para nombrar a los representantes de sus secretarías así, las fracciones H, III. y IV del artículo 89:

“Facultaron al Presidente de la República para nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las leyes; para nombrar con aprobación del Senado los ministros agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales” (Fraga, 1934).

Sé que en este momento se preguntara que hace esta facultad del presidente si estamos hablando de derecho municipal, pues es una forma de explicar que algunas personas como el tesorero o representantes de secretarías pueden ser elegidas por el presidente municipal bajo el mismo principio que tiene el presidente de la república.

Por otra parte la Ley Federal del Trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que "las

relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". (art. 2º) el cual después fue derogado en la reforma del 2012 pero quedo en el artículo 9º la relación de los trabajadores de confianza, esto es una antecedente de la existencia del intento de regular a los funcionarios públicos como trabajadores del Estado.

Finalmente, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen" (Fraga, 1934).

Con esto me permito pronunciar algunas fracciones del contenido del artículo 123 fracción B

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo al procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

- 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. (constitucion politica de los estados unidos mexicanos, 2016).

“Hay que recordar que las funciones de gobierno son distribuidas entre distintos niveles que conforman el Estado. Los gobiernos federales y estatales se componen por la misma división de poderes, pero en relación a la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y, por exclusión, para los Estados” (Soto, 2003).

Con esto debemos recordar cual es el marco jurídico general del municipio las cuales de acuerdo al artículo 115 de nuestra C.P.E.U.M. Es: “Por los reglamentos,

circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada Ayuntamiento conforme a las leyes locales.” (Soto, 2003).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 señala que:

“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...” y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.” (constitucion politica de los estados unidos mexicanos, 2016)

Con esto el legislador nos expresa como se lleva a cabo la creación del municipio y como este nos ayuda a regular al municipio con sus 8 fracciones con los cuales nos explica la naturaleza jurídica de la función pública.

Me permito citar a la señorita Soto en la explicación de cómo se regula el municipio, ya que de no hacerlo solo estaría parafraseando lo que ella escribe en su texto.

“Fracción I Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del Ayuntamiento protegiendo al Municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos.

Se precisan los principios electorales y la estructura política de los Ayuntamientos y establece los requerimientos indispensables para la suspensión o declaración de desaparición de los Ayuntamientos y para la sustitución, suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento.

Fracción II Reafirma la personalidad jurídica de los municipios y confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio en concordancia con la naturaleza de los Ayuntamientos de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales;

Se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarios de los Ayuntamientos.

Fracción III Señala las funciones y servicios públicos que son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado;

Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos;

Se establece la facultad de coordinación y asociación de municipios de dos o más estados para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

Fracción IV Consigna, en primer lugar, el concepto originario de la libre administración de la hacienda por los municipios;

Se precisan las fuentes fiscales de los municipios así como la posibilidad de celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales; se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen;

Fracción V Atiende al desarrollo urbano municipal y faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra;

También establece la facultad municipal de otorgar licencias y permisos para la construcción, la creación y administración de zonas de reserva ecológica de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la legislación de asentamientos humanos y de ordenamiento ecológico y protección al ambiente;

Igualmente lo faculta para intervenir en la formulación de programas de transporte público que afecten su territorio.

Fracción VI Precisa la forma en la que concurrirán los municipios, los estados y la federación en el ámbito de sus competencias, a planear y regular de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica;

De esta manera, se reserva la normatividad de las conurbaciones de municipios de un mismo estado a la constitución estatal y a la ley orgánica municipal respectiva, por constituir una cuestión inherente al régimen interno de los Estados;

Fracción VII Establece que el mando de la policía preventiva municipal corresponde al Presidente Municipal.

Fracción VIII Señala la introducción del principio de representación proporcional y las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.” (Soto, 2003)

3.3 Servicios Públicos Municipales

Para empezar este tópico es menester el conceptualizar que es un servicio público, por ello cito a Selene Rosa María Reynoso Soto quien dice que “Los servicios públicos son actividades cuyo objetivo es asegurar de manera permanente, general, regular y continua, la satisfacción de las necesidades colectivas.” (Soto, 2003)

Para todos es necesario saber que los gobiernos locales o municipios tienen una gran influencia sobre la calidad de vida de la población que gobierna con la ayuda de sus programas y acciones que el gobierno brinda para satisfacer necesidades. Se debe recalcar que dar un servicio significa proporcionalmente utilidad o provecho a otro, es decir, proporcionar un beneficio que recibe alguien que haga uso adecuado de él y que a su vez pague por el (impuestos).

En este sentido, los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades de la colectividad humana para vivir en comunidad, implicando la participación activa de los gobernantes de la zona en que habita esa colectividad.

Como explica Selene Rosa María Reynoso Soto la importancia de los servicios públicos:

“radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad. Además, corresponden a un mecanismo de legitimación y tienen un impacto social al permitir su prestación una mejor calidad de vida a los diferentes grupos sociales.” (Soto, 2003).

Se puede argumentar que la aprobación o reprobación de una administración entera radica en el cumplimiento de los programas y servicios públicos que brinda el municipio como agente asegurador de la calidad de vida de los gobernados.

Algunas de las características de los servicios públicos de acuerdo al Manual de servicios públicos municipales de son:

- 1 Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- 2 Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- 3 Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- 4 Su régimen jurídico especial, lo rige el derecho público.
- 5 Satisfacen necesidades colectivas
- 6 Son consecuencia de la vida comunitaria.
- 7 Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- 8 Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- 9 Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos (INAP-BANOBRAS, 1989).

En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales para que éstas contengan las normas correspondientes a los estratos geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, propios de cada una de las entidad.

En este sentido, además de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el ordenamiento principal de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que norma los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal; de acuerdo con nuestra autora María Soto su contenido atiende en términos generales a los siguientes aspectos:

- Caracterización política del municipio.
- Organización Territorial.
- La integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los Ayuntamientos.
- Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.

- Disposiciones referentes a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, así como el recurso administrativo de inconformidad).
- La administración municipal, su ámbito de competencia y fines.
- La Reglamentación Municipal.
- Responsabilidades de los servidores públicos municipales. (Soto, 2003)

Con esto se entiende que el municipio debe atender a las necesidades de un sector social que paga sus impuestos para tener como respaldo los servicios que el municipio otorga para el funcionamiento del mismo, por ello es necesario mencionar cuales son los servicios públicos que el municipio está obligado a cumplir teniendo como justificación el artículo 125 de la Ley Orgánica del Estado de México, que a la letra dice:

Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos; IV. Mercados y centrales de abasto; V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, atención para el desarrollo integral de la mujer y grupos vulnerables, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;
- XI. De empleo. (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 2016)

3.4 Formas de Organización Administrativas

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

Para entender que es la organización administrativa debemos enunciar en primera instancia como se conceptualiza la organización administrativa, de la mano de María Soto que lo define como:

“La organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones.” (Soto, 2003)

Con las muestra de los puntos anteriores de esta investigación podemos deducir la manera en que los servicios públicos se delegan a funcionarios públicos para realizar una función pública, tema de la investigación, por ello debemos determinar cuáles son las necesidades de la población a satisfacer; los recursos humanos, económicos y materiales que cuenta el ayuntamiento, y el tiempo para cumplir con los objetivos de los programas de trabajo del Ayuntamiento.

Con ello debemos saber que cada área que se intenta satisfacer necesita una estructura que se encargue de la organización y el trabajo para cubrir esa necesidad para ello, debe tener un número de personas que se encarguen de la realización

del o los programas que ayuden a combatir la necesidad que se busca cubrir; con ello su función de los servidores debe tener claro cuáles serán sus responsabilidades o funciones que cada persona tendrá delegada dentro de la organización del Ayuntamiento.

Ahora que ya hemos visto que es la organización administrativa es necesario examinar las formas en que se ordenan lo cual para constituir y dar unidad a la Administración Pública, esto desde el punto de vista de Gabino Fraga Estas formas son las siguientes:

La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central. (Fraga, 1934)

El maestro Fraga nos habla de 3 formas de organización administrativa, las cuales aun siendo diferentes tiene una misma finalidad, la prestación de servicios de calidad; al hablar de la centralización debemos de hablar de una pirámide, donde se van extendiendo los niveles donde todos dependen del representante de la administración, en este caso el presidente municipal, en lo estatal el gobernador y en lo federal el presidente de la república.

De la administración pública centralizada el maestro Galindo Camacho nos explica que es:

La Administración Pública Centralizada consiste en la relación que existe entre el órgano superior jerárquico y los inferiores, cuyo deber de obediencia a un mandato legítimo del primero es inexcusable. En el caso de la administración pública federal el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es titular y responsable único de la Administración Pública Federal. (Camacho, 1997).

Con ello debemos pasar a ver la desconcentración de la organización administrativa que debemos verla como la delegación de responsabilidades que hace el estado para organismos que estén trabajando junto al estado para la realización de alguna actividad específica, el caso más claro es el SAT con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El termino desconcentración implica descongestionar el trabajo de los órganos superiores, o centrales, pasando parte de su competencia de manera definitiva a otros inferiores.

Serra Rojas Andrés en la obra Derecho Administrativo nos menciona lo referente a desconcentración administrativa que “Los desconcentrados están en tránsito para llegar a ser descentralizados. Así mismo el considera que la desconcentración constituye la etapa mínima de la descentralización puesto que a través de ella se confieren ciertos poderes de administración a un órgano jerárquicamente subordinado, para que los ejerza como competencia propia y bajo cierto control del superior”. (Romero)

La desconcentración administrativa es, según la teoría tradicional, la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica presupuestal o patrimonial.

Los elementos de la desconcentración administrativa son los siguientes:

- Atribución de la competencia de manera exclusiva y permanente a órganos jerárquicamente subordinados.
- Esta atribución se hace a un órgano que está encuadrado dentro de la jerarquía del órgano que otorga dicha competencia.
- Por regla general, la competencia transferida es en un territorio dentro del cual se ejerce, pero también ha proliferado la desconcentración por funciones.

La forma jurídica de creación de un desconcentrado es el reglamento interno de las dependencias o el estatuto orgánico de los organismos públicos descentralizados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los términos siguientes

Artículo 17. Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 2016).

Elementos constitutivos de la descentralización:

Es una caracterización de la desconcentración es necesario que se reúnan cinco elementos constitutivos, a saber:

- Atribución de poderes propios de decisión.
- Carácter relativo o parcial de las potestades atribuidas.

- Origen externo de la atribución.
- Carácter puramente funcional.
- Naturaleza administrativa de la función desconcentrada.

También hay que señalar que el medio para crear un desconcentrado no es transferible al descentralizado, ya que mediante un reglamento interno no es permisible dotar de personalidades a un ente.

Ventajas y desventajas de la desconcentración:

- Descongestiona la función administrativa, dando mayor celeridad a la resolución de los asuntos de esta naturaleza.
- Acerca la administración a los administrados, llevando la satisfacción de las necesidades colectivas al lugar donde las mismas se producen.
- Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.

Los mismos autores advierten como inconvenientes que pueden ocasionar su práctica generalizada, los que a continuación se mencionan:

- Se pierde la unidad de criterio en la resolución de asuntos administrativos, pudiéndose acentuar favoritismo ante la posibilidad de dejarse influir por las condiciones de cada caso.
- También se afirma que, si muchas cuestiones de la misma naturaleza pudieran ser resueltas en forma conjunta, habría un uso más racional del recurso humanos y presupuestales.

Modalidades de la desconcentración:

- Desconcentración vertical.
- Desconcentración horizontal.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

Al contrario de la desconcentración de la organización de la administración, la descentralización nos muestra como el estado delega las facultades a cumplir a organismos completamente externos al estado; en nuestro caso al municipio.

Miguel Acosta Romero en su obra titulada Derecho Administrativo hace un análisis de la descentralización administrativa a la cual la conceptualiza como “una forma de organización que adopta mediante la ley (en sentido material) ,la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios” (Romero)

El maestro Camacho respecto a la descentralización en los municipios, nos da un dato respecto a nuestra legislación en el estado de México, que dice lo siguiente:

Pocas han sido las empresas descentralizadas de los municipios del Estado de México. Algunas de ellas como la Dirección de Agua y Alcantarillado, sigue funcionando como organismo descentralizado, sin que su existencia se haya involucrado en razón de la tesis de economía mixta o de libre empresa. El marco jurídico de las empresas descentralizadas está contenido en los artículos 88, 89, 90 Y 123 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (Camacho, 1997).

De los tipos de organización administrativas número uno y tres hablaremos respectivamente en los siguientes dos temas de esta investigación.

3.5 La centralización administrativa

Para Miguel Acosta Romero el significado conceptual de centralización administrativa, en libro de Primer curso de Derecho Administrativo refiere “una forma de organización, administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción, y la ejecución de las actividades administrativas. (Romero).

Narciso Sánchez Gómez en su obra de Primer curso de Derecho Administrativo define la centralización administrativa como aquella forma de organización adoptada legalmente por el poder Ejecutivo en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de una unidad y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas (Gómez)

Para Sergio Valls la centralización la conceptualiza como “la forma de administrar en la que impera el principio de jerarquía y su efecto principal es la concentración de las decisiones y recursos en el órgano cúspide de la organización.” (Valls, 2006)

Gabino Fraga acentúa como elementos de la centralización administrativa los siguientes:

1. La relación de jerarquía que liga o enlaza a los órganos inferiores con los superiores.
2. Los poderes de la relación que se refiere al titular del órgano y a las funciones o actos del mismo.
3. La concentración de la fuerza pública en un número muy reducido de órganos que tiene la decisión y el mando. (Fraga, 1934).

El autor Narciso Sánchez Gómez establece en su obra de Primer curso de Derecho Administrativo:

- A) Se trata de una forma de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo.
- B) El presidente de la República encabeza esta forma de organización administrativa y por ello concentra la máxima autoridad, para tomar las decisiones más relevantes de la misma
- C) La relación de jerarquía es la más notoria distinción que enlaza a las distintas unidades administrativas que la integran, se trata de una pirámide en donde todos sus peldaños se encuadran debidamente concatenados desde el servidor público, que ocupa el nivel más alto, hasta los de menor jerarquía o simples auxiliares, en la realización de trabajos técnicos, operativos y materiales.
- D) Los poderes de la relación jerárquica se refieren al titular del órgano y los actos que realiza a la vez ellos nos permiten conocer los deberes de los servidores públicos, según su esfera de competencia, su cometido o tareas encomendadas.
- E) La concentración de los poderes de decisión en unos cuantos órganos, se trata de los que pueden realizar actos jurídicos forzosos, ya que la gran mayoría de unidades administrativas.
- F) La facultad discrecional del Presidente de la Republica para nombrar libremente a sus colaboradores inmediatos y para hacerlos renunciar en caso necesario.
- G) El refrendo es un acto jurídico que viene a darle validez a los acuerdos, reglamentos, decretos, circulares o determinaciones que dicta el Presidente de la República, mismo que se configura con la firma del titular del ramo administrativo al que corresponde ese asunto. (Gómez)

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones.

Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la Administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación.

No sólo la concentración del poder de decisión tiene lugar en el régimen centralizado, sino que esa concentración llega a abarcar hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos. Esto se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a los inferiores, según más adelante lo vamos a explicar, y en los cuales se fijan las bases para el estudio y preparación de los asuntos que requieren una competencia técnica especial.

En el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas

no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto.

Además la relación de jerarquía implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

Dichos poderes se refieren unos, a las personas de los titulares de los órganos jerarquizados y otros a los actos que realizan, como son:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión, y
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Es una de las características del régimen centralizado la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

La facultad de nombramiento, sin embargo, no está atribuida a todas las autoridades que forman grados en la jerarquía administrativa. Dentro de nuestra organización, al Presidente corresponde únicamente la designación de los empleados de la Administración, y sólo excepcionalmente y por virtud de una ley esa facultad está encomendada a otras autoridades.

El poder de mando dentro del régimen de centralización consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados. (Camacho, 1997).

3.6 La administración Pública Paraestatal

Anteriormente ya conceptualicé a la descentralización para el ofrecimiento de servicios públicos de manera externa al municipio, siendo los organismos descentralizados la manera en que el representante del municipio delega los servicios que no puede brindar a particulares; quienes se encargan de toda la gestión y administración del servicio, pero se debe remarcar cual es la finalidad de estos organismos, a su vez las características que contiene y los tipos de descentralización.

Finalidad

1. Disminuir los efectos de la centralización administrativa a manera de que las funciones del Poder Ejecutivo no se sigan atendiendo exclusivamente por las dependencias que estructuran jerarquizadamente al poder central.
2. Se transfieren en algunos rubros a órganos que gozan de cierta autonomía e independencia para lograr su objetivo.
3. Darle más flexibilidad, rapidez y eficacia a la prestación de servicios públicos. Esta organización administrativa se compone del sector paraestatal conocido como delegado o autárquico, persigue fundamentalmente la conveniente distribución de ciertas tareas administrativas de órganos que son creados por la ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal.

Características

- Personalidad Jurídica Propia: pueden actuar por sí mismos y a nombre propio.
- Cuentan con asignación legal de recursos: por ley tienen su percepción de algún impuesto o equivalente o bien que reciben sus fondos de manera

regular del presupuesto general o que recibieron en el momento de su creación y después se manejan únicamente con los ingresos obtenidos de su actividad.

- Tienen patrimonio propio.
- Tienen capacidad de administrarse por sí mismos.
- Son creados o suprimidos por el Estado, atendiendo al artículo 73 fracción XI constitucional.
- Están sometidos al control de la administración centralizada que supone no admitir su total independencia y al mismo tiempo rechazar una relación jerárquica rígida.

La descentralización administrativa como toda figura o institución administrativa tiene su base legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Gómez)
Clasificación de la Descentralización Administrativa:

Narciso Sánchez Gómez en su libro Primer curso de Derecho Administrativo nos menciona cual es la clasificación de la descentralización administrativa y destaca principalmente tres clasificaciones, las cuales son:

- Descentralización por región:

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en una determinada región del territorio nacional

Propósito: que los servicios públicos sean atendidos lo más cerca posible al domicilio de los particulares y esta virtud sea señalada al municipio como la esencia de este tipo de descentralización administrativa, ya que representa los anhelos democráticos de un pueblo y por lo tanto significa una gestión más completa y eficaz de la administración pública.

- Descentralización por servicio:

Es un modo de organización administrativa mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializados para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos

- Descentralización por colaboración:

Es una serie de formas de ejercicio privado de las funciones públicas y cuentan con dos elementos que son:

- 1.- el ejercicio de una función pública desarrollada a favor del Estado.
- 2.- el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

Se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no construir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización y se trata de instituciones colocadas en los límites del derecho público y privado que descargan a la administración pública de una parte de sus tareas sin atenuar su energía y autoridad sobre los administrados (Gómez).

Elementos de la descentralización administrativa:

- La existencia de un servicio público de orden técnico.
- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- Control del gobierno ejerciendo por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- Responsabilidad personal, directa y efectiva de los funcionarios.

Con esto se entiende la manera de actuar de algunos de los entes descentralizados que ayudan a la realización de una singularidad de servicios públicos que ayudan a que un municipio pueda funcionar de manera eficaz y sumamente efectiva.

LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y SUS RESPONSABILIDADES

4.1 Concepto de Servidor Público

La justificación del actuar público se encuentra en la legislación, misma que a su vez da vida a toda estructura o aparato administrativo, fija características y pone límites a toda entidad gubernamental, judicial o legislativa, así la incorporación de cualquier persona física a la administración pública genera una relación jurídica entre ésta y la administración del orden de gobierno al que se incorpora es decir a la administración gubernamental, dándole la característica de servidor público pues se actualizan las hipótesis del desempeño de un empleo, cargo o comisión en dicha administración pública.

Son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los correlativos de la Ciudad de México, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México o en la Administración Pública Federal o de la Ciudad de México de conformidad con lo que establece el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 130 reputa como tales a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los poderes del Estado, en los Ayuntamientos, en los organismos auxiliares de dichos órdenes de gobierno, así como los titulares de las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones similares a estas y de los fideicomisos públicos.

Servidor público de conformidad con la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios es toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo, según lo contempla su artículo 4.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere lo que es el Servidor Público como un concepto extenso, exponiendo el de funcionarios y empleados como términos derivados de servidor público, es decir, es un concepto incluyente pues pretende abarcar a toda persona física que presta sus servicios en la administración pública sin importar el tipo de empleo, cargo o comisión que ejerza ni su nivel dentro de la estructura orgánica administrativa a la que pertenezca.

En este orden de ideas existen diversas denominaciones que, sin ser sinónimos, son utilizadas comúnmente para referirnos a un servidor público, por lo que es necesario señalar su significado para que queden resaltadas sus diferencias.

Se entiende como servidor público a toda persona física que realiza un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, es decir que desempeñe una función pública en alguna entidad gubernamental, judicial o legislativa inclusive organismos públicos autónomo o auxiliares, empresas de participación estatal o municipal, en las sociedades o asociaciones similares a éstas y en los fideicomisos públicos.

Por funcionario público debe entenderse a toda persona que tiene la encomienda de ejercer una función pública y que además tiene la facultad de aplicar medidas coercitivas en el ejercicio de su autoridad, es un servidor público designado por elección popular, por disposición de ley o nombramiento y ocupa en virtud de su designación, grados superiores en la estructura administrativa, tiene facultades decisorias y sus actos vinculan a la administración en que presta sus servicios.

Empleado público es la persona física que presta sus servicios en forma subordinada a cambio de una retribución y ejerce facultades meramente ejecutivas.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por trabajador debe entenderse toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya.

Otro término usado comúnmente para referirse a lo que es un servidor público es el de burócrata palabra que se emplea en la mayoría de las ocasiones en sentido despreciativo para referirse a lo que es la permanencia oficiosa en una oficina, el papeleo, la tramitación lenta, lo rutinario y sin importancia, personas que se sirven del Estado para su manutención, que su desempeño es ingrato y que no son considerados parte de la solución de las problemáticas de la sociedad sino que forman parte del problema puesto que ocasionan molestias y conflictos graves a ésta.

No obstante lo anterior es preciso destacar que el término burocracia, como se conoce comúnmente al conjunto de personas físicas que prestan sus servicios en cualquiera de los tres órdenes gubernamentales no es precisamente lo que la mayoría de las personas piensa, pues encuentra su origen en Francia con el vocablo *bure* que “significaba tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente la palabra evoluciono a *bureau* y sirvió no solo para designar la tela, sino también a la meza por ella cubierta, a la sala o despacho donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban” (Española, 2016)

“El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta” (Española, 2016)

El origen de dicho término es relevante, pues refiere a la importancia del cargo público y considero que se refiere aún a más como las características que deben reunir las personas físicas que ocupan dichos cargos tales como el valor moral, la capacitación y disciplina en la atención de los asuntos públicos y una verdadera conciencia de su elevada misión, esta clase de trabajadores crean una verdadera clase social pues ejercen una verdadera influencia o dominio en la vida de una

sociedad, que desafortunadamente los considera como uno de los problemas más complejos de las administraciones públicas.

4.2 Clasificación de los Servidores Públicos Municipales

Son servidores públicos municipales los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma.

Un servidor público municipal es toda persona que desempeña una actividad en los cuadros de la administración municipal, calidad determinada por la ley lo que lo convierte en un representante o intermediario entre el municipio y los particulares, son individuos ligados voluntariamente a una persona de derecho público municipal para la cual desempeñan una actividad pública, su principal característica es que tienen una responsabilidad pública sujeta, por ese solo hecho, al escrutinio de las personas que forman parte del pueblo.

Sus voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del municipio, actuaciones públicas que deben ser cuidadas extremadamente pues del estado de ánimo, ganas, empeño o desempeño, capacidad o incapacidad, influencia excesiva o abusiva de los servidores públicos municipales, dependerá el resultado y la calidad de los servicios otorgados y su repercusión en perjuicio de las actividades privadas.

Los servidores públicos municipales están sujetos a diversos regímenes dependiendo de la relación de trabajo que tengan establecida con su empleador y pueden clasificarse por este hecho en servidores públicos generales, de confianza, por tiempo indeterminado y por tiempo u obra determinados.

Son servidores públicos municipales 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 o de procedimientos del municipio.

Se entiende como servidores públicos municipales de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública municipal u órgano de gobierno o que tengan dicha calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración de justicia y de protección civil y las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones o dependencias municipales, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos municipales de confianza.

Se entiende como funciones de dirección aquellas que ejerzan los servidores públicos responsables de conducir las actividades de los demás ya sea en toda una institución pública o en alguna de sus dependencias o unidades administrativas.

Como funciones de inspección, vigilancia, auditoría y fiscalización son consideradas aquellas que se realicen a efecto de conocer, examinar, verificar, controlar o sancionar las acciones a cargo de las instituciones públicas municipales o de sus dependencias o unidades administrativas.

Las de asesoría comprenden la asistencia técnica o profesional que se brinde mediante consejos, opiniones o dictámenes a los titulares de las instituciones públicas municipales o de sus dependencias y unidades administrativas.

Dentro de las funciones de procuración de justicia tenemos las relativas a la investigación y persecución de los delitos del fuero común y al ejercicio de la acción penal para proteger los intereses de la sociedad y las de administración de justicia aquellas que se refieren al ejercicio de la función jurisdiccional.

Como las de protección civil todas las que tengan por objeto prevenir y atender a la población en casos de riesgo, siniestro o desastre.

De representación, las que se refieren a la facultad legal de actuar a nombre de los titulares de las instituciones públicas municipales o de sus dependencias.

Las de manejo de recursos las que impliquen la facultad legal o administrativa de decidir o determinar la aplicación o destino de los erarios municipales.

Los servidores públicos municipales por tiempo indeterminado son los nombrados con tal carácter en plazas presupuestales.

Los servidores públicos municipales por tiempo u obra determinados son los que prestan sus servicios en la administración municipal bajo esas condiciones en razón de que la naturaleza del servicio así lo exija.

Solo se puede contratar la prestación de servicios por tiempo determinado cuando se sustituya interinamente a un servidor público municipal, sea necesario realizar labores que se presentan de forma esporádica o cuando aumenten las cargas de trabajo o exista rezago y cree un programa especial para desahogarlo o en apoyo de programas de inversión. Tratándose de una relación por obra determinada ésta durará hasta en tanto subsista la obra o motivo del contrato.

4.3 Deberes y Obligaciones de los Servidores Públicos Municipales

El servidor público municipal, además de los derechos que le reconoce la ley tiene deberes y obligaciones que deben ser cumplidas a cabalidad para asegurar la mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio de su función pública y en la prestación de los servicios que el municipio debe otorgar a la sociedad.

Señale anteriormente al hablar del burócrata las características que debe reunir toda persona físicas que ejerce un cargo público, valor moral, capacitación, disciplina y conciencia de su elevada misión, aunado a ello los verdaderos servidores públicos municipales, tienen la obligación de observar en el ejercicio de la función pública los principios constitucionales de honradez, legalidad, eficiencia, lealtad e imparcialidad.

El cumplimiento irrestricto de estos principios dará al servidor público municipal la calidad buscada por la sociedad pues al actuar con honradez obrarán con justicia, sabrán cumplir su palabra y sus obligaciones; observar la legalidad los constriñe a que se sujeten a lo establecido en la ley, recordemos que las autoridades solo pueden hacer lo que ésta les autoriza tal como lo disponen los artículos 3 y 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; ser eficientes los obligará a proceder con prontitud, sencillez y económica es decir, saber racionalizar los recursos disponibles; ser leales es manifestarse fieles a la institución y sus intereses, y ser imparciales es la cualidad de tratar a toda persona por igual, sin afán de beneficiar o perjudicar a alguna en particular.

Ahora bien para asegurar los principios mencionados anteriormente los servidores públicos del municipio tienen obligaciones de carácter administrativo y laboral a las que deben dar cumplimiento:

4.3.1 Obligaciones de carácter Administrativo

- Cumplir con máxima diligencia el ejercicio de su cargo, esto es actuar con esmero y eficiencia.
- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos municipales.
- Abstenerse de causar daños y perjuicios a la hacienda pública, no incurrir en defraudación del patrimonio municipal.

- Utilizar los recursos asignados con máxima diligencia.
- Custodiar y cuidar la documentación e información bajo su cuidado y acceso lo que es guardar reserva o secreto de información.
- Tratar con respeto y diligencia a las personas con que tenga relación con motivo de su cargo, esto es dar un trato debido.
- Abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de poder con sus subalternos.
- Observar respeto y subordinación con sus superiores, es decir cumplir con la debida obediencia jerárquica.
- Hacer saber a los superiores u órganos de control interno el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley en que incurran otros servidores públicos municipales.
- Abstenerse de ejercer las funciones de su cargo después de terminado o haber causado baja en el mismo, lo que es incurrir en usurpación de funciones.
- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir a sus labores u otorgar licencias sin causa justificada.
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba, lo que es la incompatibilidad de funciones.
- Abstenerse de incurrir en nepotismo al nombrar, contratar o promover personas con las que tenga relación de parentesco.
- No intervenir en trámites en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, esto es, no incurrir en tráfico de influencias o conflicto de intereses

e informar a sus superiores cuando tenga conocimiento de algún caso relacionado con esto.

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o bienes, no incurrir en el delito de cohecho.
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión y recibir u otorgar únicamente la remuneración que haya sido decretada en términos de ley incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario.
- No intervenir en el nombramiento, supresión o remoción de cualquier servidor público cuando tenga interés, es decir, no incurrir en uso indebido de funciones.
- Presentar en forma, tiempo y con veracidad la manifestación de bienes y la declaración de intereses.
- Atender los requerimientos que reciban de los respectivos órganos de control como las contralorías o el OSFEM.
- Dar cumplimiento en los plazos o términos establecidos para resolver un procedimiento, trámite o solicitud.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, acatar la legalidad.
- Llevar a cabo el proceso de desinfección del agua para uso, consumo y aprovechamiento humano, en los términos de la Norma Oficial Mexicana, evitando en todo momento la simulación de escases de dicho líquido.
- Por lo que se refiere a los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad la residencia y supervisión de obras públicas y la revisión de

precios unitarios, alzados y mixtos deberán acreditar el procedimiento de evaluación de confianza en la Unidad Estatal de Certificación de Confianza a cargo de la Secretaría de la Contraloría.

- Abstener de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice conductas injustas u omita efectuar gestiones justas y debidas que lesionen los intereses de los quejosos o denunciantes.
- Promover, respetar, proteger los derechos humanos, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, en el ámbito de sus atribuciones.
- Atender los requerimientos, recomendaciones y proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requieran las instituciones públicas de la defensa de los derechos humanos y las electorales.
- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Electoral del Estado de México y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable.
- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, con servidores públicos de la misma administración, incurrir en ello se puede considerar la existencia de Conflicto de Interés.

- Cumplir, en su caso, con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo.
- Proporcionar en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos.
- Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público o a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo.
- Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público, hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- Abstenerse de remitir vehículos a cualquier depósito de vehículos concesionado o de carácter estatal, con motivo distinto a los permitidos por las disposiciones legales aplicables.
- Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios de bajo riesgo.
- Abstenerse de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, contratación de servicios, así como de obra pública y servicios relacionados con la misma, o de recibir propuestas, cuando se trate de proveedores, contratistas o particulares que se encuentren sujetos a procedimiento por responsabilidad administrativa resarcitoria, o bien, se les

haya impuesto dicha responsabilidad o no hayan realizado la indemnización respectiva. Abstenerse de contratar a quienes estén sujetos a una responsabilidad administrativa resarcitoria o se encuentren pendientes de cumplir con la sanción disciplinaria económica. Para este fin, el servidor público deberá verificar y acreditar documentalmente que realizó las consultas requeridas en los registros oficiales.

- Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables a la materia.
- Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.

4.3.2 Obligaciones de carácter Laboral

- Rendir la protesta de ley al tomar posesión de su cargo, obligación de guardar la lealtad debida.
- Cumplir con las normas y procedimientos de trabajo, sujetarse a la legalidad.
- Asistir puntualmente a sus labores y no faltar sin causa justificada o sin permiso, ejercer el servicio público con continuidad y diligencia.
- Observar buena conducta dentro del servicio.
- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a las instrucciones de sus superiores jerárquicos y a lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos, es decir actuar con responsabilidad, obediencia jerárquica y legalidad.

- Cumplir con las obligaciones que señalan las condiciones generales de trabajo.
- Guardar la debida discreción de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo, lo que es el guardar la debida reserva o secreto de información.
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas, así como la de las instalaciones o lugares en donde desempeñe su trabajo, es decir guardar la seguridad dentro de su entorno.
- Participar en las actividades de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia.
- Manejar apropiadamente los documentos, correspondencia, valores y efectos que se les confíen con motivo de sus labores y no sustraerlos de su lugar de trabajo.
- Tratar con cuidado y conservar en buen estado el equipo, mobiliario y útiles que se les proporcionen para el desempeño de su trabajo.
- Ser respetuosos y atentos con sus superiores, iguales y subalternos y con la población en general, dar un trato debido.
- Utilizar el tiempo laborable sólo en actividades propias del servicio encomendado, esto es la exclusividad que tiene para con su empleador todo servidor público, no incurrir en incompatibilidad de funciones.
- Atender las disposiciones relativas a la prevención de los riesgos de trabajo.

- Presentar, en su caso, la manifestación de bienes.

4.4 Derechos de los Servidores Públicos Municipales

Los derechos de los servidores públicos municipales son por una parte los no económicos como el derecho al nombramiento lo que implica el cargo, derecho de ascenso, vacaciones, licencias, descansos, sindicalización y por otra los de carácter económico como el sueldo, posición jerárquica, gratificaciones e incentivos.

Estos derechos que son los que el servidor público tiene en relación con el municipio constituyen los elementos necesarios para subsistir decorosamente haciendo frente a sus necesidades personales y familiares para así atender con intensidad y calidad el servicio público encomendado.

La intensidad con que debe actuar el servidor público está determinada por el cumplimiento eficiente y en las horas de trabajo del conjunto de labores que se le asignan de conformidad con las leyes, normas y reglamentos de la dependencia municipal a la que pertenece; por su parte el cuidado y esmero significan la calidad que debe imprimir toda persona en el servicio público municipal, se determina por la eficiencia en las funciones desempeñadas.

El derecho al cargo es el presupuesto y la condición de los otros derechos ya que equivale al derecho de continuidad, exclusividad y permanencia en relación al empleo, dentro del cual se contienen los demás derechos.

La lealtad a la nación se instituye por medio de la protesta legal, la que a su vez sirve para tomar posesión del cargo pero sobre todo para hacer público el compromiso que asumen los funcionarios públicos ante la sociedad a la cual deberán de responder de las responsabilidades ya sean penales, civiles o administrativas en que incurran.

El nombramiento aceptado a su vez obliga al servidor público a cumplir con las obligaciones citadas y a responder de las consecuencias en caso de su incumplimiento las que serán aplicadas conforme a la ley.

El ascenso es un derecho que implica pasar de un grado o nivel inferior a otro superior dentro de la administración pública municipal lo que conlleva mayores responsabilidades y mejor retribución económica. Es un derecho legítimo del trabajador y un incentivo para el que mejor desempeña su labor pública, asegurando que el servicio público se siga prestando con intensidad y calidad.

Los servidores públicos pueden gozar de licencias sin goce de sueldo y con goce de sueldo, las primeras cuando sean postulados como candidatos o hayan resultado electos a cargos de elección popular, sean postulados para ocupar puestos de confianza, para atender asuntos de carácter privado por 30, 60 o 180 días, estas licencias no son renunciables.

Las licencias con goce de sueldo se pueden otorgar para el ejercicio de comisiones sindicales, por trámite de pensión por jubilación, asimismo pueden requerir este tipo de licencia por examen profesional, por contraer nupcias, por el nacimiento de un hijo o el fallecimiento de un familiar y hasta por nueve días hábiles en el año calendario conocidos como días económicos, asimismo por gravidez, periodo de lactancia e incapacidad médica.

El servidor público gozará por cada cinco días de trabajo dos de descanso, los cuales se otorgan preferentemente los días sábados y domingos y los que se señalen como inhábiles y las vacaciones corresponderán a dos periodos de diez días laborables cada uno.

El sueldo es la retribución que la institución pública debe pagar al servidor público y se encuentra asignado en los tabuladores según el puesto de que se trate y constituye la remuneración que haya sido decretada en términos de ley incluyendo

aguinaldos, primas, bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario.

El derecho constitucional a la sindicalización de los servidores públicos tiene como finalidad la defensa de sus intereses comunes pudiendo para ello hacer uso del derecho de huelga, la asociación sindical es indiscutible.

A continuación, presento el listado de derechos de los servidores públicos municipales:

- Ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus superiores, iguales o subalternos.
- Gozar de los beneficios de la seguridad social en la forma y términos establecidos por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Obtener licencias en los términos establecidos en esta ley o en las condiciones generales de trabajo.
- Participar en los programas culturales, deportivos y de recreación que se lleven a cabo en favor de los servidores públicos.
- Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder acceder a puestos de mayor categoría.
- Impartir horas-clase, siempre y cuando los horarios establecidos para el desempeño de las mismas sean compatibles, de acuerdo a lo determinado en las condiciones generales de trabajo o en las disposiciones relativas.
- Ser respetado en su intimidad, integridad física, psicológica y sexual, sin discriminación por motivo de origen étnico o nacionalidad, género, edad,

discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, ideología, preferencia y orientación sexual, estado civil, embarazo, raza, idioma o color de piel.

- Disfrutar de licencias o permisos para desempeñar una comisión accidental o permanente del Estado, de carácter sindical o por motivos particulares, siempre que se soliciten con la anticipación debida y que el número de trabajadores no sea tal que perjudique la buena marcha de la dependencia o entidad.

4.5 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

El Código de Conducta para los servidores públicos, es lo que representa en el Estado de México y sus municipios la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la que favorece en el municipio de Toluca:

- El fortalecimiento de su administración pública al tener un mejor control interno lo cual se logra gracias a una adecuada vigilancia y fiscalización al gasto público.
- La adecuada vigilancia del desempeño de aquellos que prestan sus servicios en la administración pública municipal, esto es, de los servidores públicos del municipio de Toluca.
- La reglamentación en el municipio de Toluca del régimen de responsabilidades en que pueden incurrir, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos.

En lo que a este trabajo compete, son considerados como sujetos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios:

- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del municipio de Toluca y en sus sectores central o auxiliar.
- Los servidores que manejan o administran recursos económicos en dicho municipio.
- Los que incurran en actos u omisiones sujetas de responsabilidad administrativa, así como los sujetos a responsabilidad solidaria como los proveedores y contratistas que se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas o prestación de servicios dentro del municipio de Toluca.

Esta ley también regula las causas de responsabilidad Política y el procedimiento del juicio político de servidores públicos con fuero, el cual, por responsabilidad penal, se iniciará previa declaración de procedencia para el retiro de dicho fuero y posterior sujeción a la justicia del orden común.

Establece las obligaciones o deberes que deben observar los servidores públicos del municipio de Toluca las que ya he mencionado anteriormente, pareciéndome de suma importancia que esta ley obligue a que el actuar público se haga con esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información pública, trato debido, asimismo cuida que no incurran en incompatibilidad de funciones, nepotismo y en conflicto de intereses; el incumplir estos deberes u obligaciones acarrea una responsabilidad administrativa, la instauración del correspondiente procedimiento disciplinario y la consecuente aplicación de la sanción administrativa que decreta la propia ley.

En este ordenamiento se establecen con precisión las autoridades encargadas de su aplicación, esto es, las contralorías incluyendo las de los organismos auxiliares y fideicomisos, en cuanto a los servidores públicos del municipio de Toluca y en

cumplimiento al principio de autonomía municipal, la aplicación de la ley corresponde a los ayuntamientos y sus respectivos presidentes municipales.

Se establecen los tipos de sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria cuya finalidad es sancionar al servidor público municipal que incumplan los deberes u obligaciones de su encargo, estas se hacen consistir en amonestación; sanción económica; suspensión; destitución e inhabilitación.

Así mismo se señalan las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, que tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública municipal o al patrimonio de los organismos respectivos del sector auxiliar y fideicomisos del municipio de Toluca y que sean estimables en dinero.

Por lo que hace a las responsabilidades de carácter civil o penal la propia ley señala que las autoridades que conozcan o reciban denuncias de este tipo de responsabilidades, deberán turnarlas a las instancias judiciales competentes.

Se establece en el ordenamiento en estudio la constitución de un registro de servidores sancionados y los medios de defensa que tienen a su alcance los servidores públicos del municipio de Toluca que sean sancionados, esto es, el Recurso de Inconformidad frente a la propia autoridad sancionadora o Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Se norma como un medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito, el registro patrimonial de los servidores públicos consistente en la obligatoriedad de la presentación y el consecuente registro de las manifestaciones de bienes de los servidores públicos, quedan obligados a presentar dicha manifestación patrimonial dentro del municipio de Toluca, los que tengan nivel de jefes de departamento, secretarios, tesoreros, regidores, síndicos, presidentes municipales y los que manejen, recauden o administren fondos.

La ley prohíbe que los servidores públicos reciban obsequios para sí, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, de personas cuyos asuntos tengan encomendados, hayan tomado o deban tomar alguna decisión.

4.6 Las Sanciones Disciplinarias de los Servidores Públicos Municipales

El marco jurídico en materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales se encuentra establecido en las disposiciones de los artículos 108, 109, 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 3 fracción V, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 68,69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 88 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 15, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 31, 106, 107, 110, 114, 117, 124, 127, 128, 129, 130, 132, 136, 137, 138, 139 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 110, 112, 168, 169, 170 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Las autoridades del Municipio de Toluca que son competentes para la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios son su Ayuntamiento y el Presidente Municipal quien para efectos de dicha ley es considerado como el superior jerárquico de todos los servidores públicos y al que le corresponde aplicar las sanciones disciplinarias enmarcadas en la ley.

Asimismo, en el caso de que sean el Presidente Municipal, síndicos y regidores los que incurran en responsabilidad administrativa, la imposición de las sanciones corresponde a la Legislatura local.

El Ayuntamiento de Toluca cuenta con una Contraloría Municipal que tiene como atribuciones las de control, evaluación, fiscalización y vigilancia de las acciones de los servidores públicos del municipio en el ejercicio de sus funciones o del cargo

público, por lo tanto, le corresponde a esta instancia iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades incluyendo la resarcitoria.

Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos del Municipio de Toluca son de diversos tipos y según el bien jurídico tutelado pueden ser administrativas, penales o civiles.

4.6.1 Responsabilidades Administrativas

Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos del municipio de Toluca, cuando incumplen con los deberes u obligaciones que les impone el denominado Código de Conducta y las que le imponen los ordenamientos legales y administrativos municipales, dicho incumplimiento es una transgresión a la normatividad que regula el funcionamiento de la administración municipal de Toluca, dando lugar a la instauración del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y la aplicación de las sanciones relativas según la naturaleza de la obligación que se transgreda.

Así, los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que vayan en demérito de los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, darán lugar a responsabilidad administrativa disciplinaria o a responsabilidad administrativa resarcitoria.

Consiste la responsabilidad administrativa disciplinaria en actos u omisiones en que incurran los servidores públicos del municipio de Toluca y que impliquen el incumplimiento de cuales quiera de las obligaciones administrativas señaladas con anterioridad en este capítulo en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión dentro de la administración municipal.

Por su parte se incurre en responsabilidad administrativa resarcitoria por actos u omisiones de los servidores públicos del Municipio de Toluca que manejen fondos, valores y recursos públicos, o de particulares, proveedores o contratistas, y que dichas acciones causen daños y perjuicios a la hacienda pública municipal estimables en dinero. Esta responsabilidad tiene por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública del municipio de Toluca, así como al patrimonio de sus organismos auxiliares o fideicomisos.

4.6.2 Responsabilidades de carácter judicial

En este rubro se encuentran enmarcadas las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos municipales de Toluca por inobservancia a los ordenamientos jurídicos de carácter civil o penal.

Existe por lo tanto responsabilidad de carácter civil cuando las conductas de los servidores públicos del Municipio de Toluca en ejercicio de sus funciones, afecta la esfera jurídica de terceros causándoles daños y perjuicios, en este tipo de responsabilidad no existe fuero ni inmunidad para estos servidores tal y como lo establece el artículo 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En estos casos los afectados podrán hacer efectivos sus derechos acudiendo a las autoridades judiciales competentes que resolverán respecto de la procedencia del pago de daños y perjuicios causados por los servidores públicos, los que pueden ser cubiertos de manera solidaria por la institución municipal en que labora el servidor público.

Se configura la responsabilidad del tipo penal cuando el servidor público del municipio de Toluca incurra, en el ejercicio de sus funciones, en conductas tipificadas y sancionadas como delitos en la legislación penal.

Las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos del Municipio de Toluca pueden ser el cohecho, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, tráfico de influencias, coalición, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, esto en términos de lo establecido en los artículos 129, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 141 del Código Penal del Estado de México.

Considero adecuado transcribir a continuación el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.”

En realidad, la responsabilidad judicial es un subconjunto del principio de garantía del trabajo, que debe ser un principio de responsabilidad universal y cuya definición

sería que todo el mundo debe ser responsable de lo que hace, en el sentido de que está obligado a reparar lo que ocasiona, intencionadamente o no, y a ser castigado por ello, después de haberse demostrado que hicieron algo mal, que cometieron un error y afectaron negativamente la vida de personas.

4.6.3 Sanciones por responsabilidad Administrativa

Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria contempladas en la Ley son: amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación.

La amonestación. Consistente en la llamada de atención que a manera de sanción de da al servidor público municipal.

Suspensión. Es la sanción administrativa consistente en la separación temporal del ejercicio, cargo o comisión de un servidor público municipal.

Destitución. Consiste en la privación de manera total del ejercicio, cargo o comisión en el servicio municipal.

Inhabilitación. Sanción administrativa que recae en un servidor público municipal que radica en la prohibición para que se desempeñe en el servicio público durante un determinado tiempo.

Para interponer estas sanciones administrativas la motivación de la resolución, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, considerará las siguientes circunstancias:

“La gravedad de la infracción en que se incurra, los antecedentes del infractor, las condiciones socio-económicas del infractor, la reincidencia en el cumplimiento de

obligaciones. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones” (MEXICO, 2009).

4.6.4 Sanciones por responsabilidad Administrativas Resarcitoria

Los daños y perjuicios causados a la hacienda pública municipal de Toluca, se fijarán en cantidad líquida y se exigirá al responsable su inmediata liquidación.

Esta responsabilidad es decretada por la Secretaria de la Contraloría Estatal o el órgano de control municipal, en base a pliegos preventivos y definitivos de responsabilidad, asimismo los servidores públicos del municipio de Toluca responsables de daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, deberán garantizar mediante el embargo precautorio el importe de dichos pliegos a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad.

Tratándose de responsabilidades administrativas resarcitorias a cargo del Presidente, tesorero y demás servidores públicos municipales de Toluca que manejen fondos, valores y recursos económicos del Estado de México o de los concertados o convenidos con la Federación, la Secretaria de la Contraloría es la instancia competente para fincar dicha responsabilidad.

Este tipo de responsabilidad se hará efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en términos de los ordenamientos fiscales aplicables.

INSTITUTO DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO DEL SERVICIO
PÚBLICO MUNICIPAL

5.1 Consideraciones Generales

Siendo una de las principales características del municipio, de conformidad con nuestra Carta Magna, la libertad, el de Toluca tiene sus propias formas legales de toma de decisiones, de control de la legalidad y programación en la prestación de los servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos es una obligación a cargo del Municipio de Toluca que no puede ser soslayada ni desvirtuada así, al introducir en su interior nuevos espacios de control y evaluación del desempeño de sus servidores públicos, se requiere por parte de sus autoridades flexibilidad y participación decidida para entender, aceptar y aplicar estos nuevos métodos de evaluación social.

En la actualidad el Municipio de Toluca se encuentra frente a un cuerpo de control y evaluación administrativa que está cayendo en lo obsoleto, añejo y dominado por prácticas inerciales en el que sus servidores públicos representan un elemento de retraso en su evaluación por la falta de compromisos claros hacia sus comunidades. El Municipio de Toluca debe, por lo tanto, avanzar en la adecuación de los perfiles de sus servidores públicos y garantizar a su comunidad una ampliación de sus capacidades y habilidades de respuesta frente a la creciente gama de demandas de la comunidad y la propia dinámica que los niveles de gobierno imponen.

Requiere Toluca, no solo de instrumento Legal que permita lograr lo anterior, sino que es de suma importancia la participación del servidor público que sea capaz de cumplir eficazmente las obligaciones a su cargo encaminadas a lograr la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Es por ello la importancia de conocer el funcionamiento del Municipio como lo he manejado en el presente trabajo, para dar cabida en él a una verdadera participación social que permita la evaluación de sus servidores públicos quienes, en la mayoría de los casos inciden directamente en los malos resultados y baja

calidad en los servicios solicitados por la población, se requiere de pericia y capacidad para la toma de decisiones e interpretación legislativa.

El servidor público municipal al pertenecer a un municipio complejo y dinámico, no solo se enfrenta a la multiplicación de las necesidades de la población sino también a los cambios cualitativos de esas mismas necesidades.

La confianza de la comunidad con el desempeño de los integrantes de la administración municipal se ve reflejada mediante el voto y la creciente aparición de organizaciones no gubernamentales elementos que sirven como advertencia a los funcionarios públicos y a todo aquel que aspira a dichos cargos de que su actuar está siendo evaluado, por lo tanto, deberá estar acorde y reflejarse en un mejor desempeño en sus funciones.

Es necesario que exista un espacio dentro del Municipio que sea el adecuado para la representación eficaz de las expresiones de confianza o desconfianza en la administración municipal, es la importancia de que la ciudadanía tome parte activa, directa y efectiva en la vigilancia y evaluación de los asuntos públicos mediante la instauración de una Institución promotora de las amplias demandas no satisfechas por el ayuntamiento de Toluca.

Los servicios públicos serán el parámetro de evaluación del desempeño del gobierno local. La cobertura, calidad y oportunidad con que la población recibe el servicio municipal aparecerán como elementos básicos para tipificar una administración como buena, mala o regular.

5.2 El Concepto de Servicio Público en el Sistema Jurídico Mexicano

En sus inicios, el derecho administrativo se consideraba como el derecho del servicio público. Posteriormente dentro de las primeras décadas del siglo XX, el concepto evolucionó, y se aceptó que no toda la actividad de la administración era servicio público.

Teresita Rendón Huerta afirma que la relación que existe entre el urbanismo como ciencia y el derecho municipal es sistemática. La ciencia del urbanismo define las finalidades doctrinarias del estado municipal y el contenido del derecho municipal, mientras que el urbanismo técnico se identifica con la acción gubernativa municipal. De la vida en sociedad que implica el ente municipal y de la urbanización del mismo se desprende la prestación de los servicios públicos municipales; es decir, todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. (Rendon, 2016)

Por lo que los servicios públicos desempeñan un papel muy importante dentro de las funciones del ayuntamiento. A través de éstos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, es recomendable que las autoridades municipales promuevan el establecimiento de servicios públicos básicos dentro de su territorio.

Jorge Fernández Ruiz propone como definición de servicio público la siguiente: Es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. (Rendon, 2016)

Por su parte, Jorge Olivera Toro apunta que el concepto de servicio público se caracteriza por la indeterminación del contenido; es decir, se llega a la conclusión de que "no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente, igualmente sigue las ideas expuestas por Marcel Waline, el cual considera que el servicio público es una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella" (Rendon, 2016), esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y en otras ocasiones, la Administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se conforma con su control.

En cambio, para Ernesto Gutiérrez y González, la noción de servicio público puede ser expresada desde un punto de vista amplio y otro restringido. El primero, lo expone con las siguientes palabras: Es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras éstas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los próximos términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista.

5.3 Requisitos de servicio público

Los principales requisitos empleados para determinar el carácter público de un servicio son el Orgánico, el funcional, el jurídico y el legal, con la aclaración de que suelen emplearse varios requisitos en la elaboración de cada concepto o definición de servicio público.

5.3.1 Criterio Orgánico

Conforme a este criterio el punto definitorio se ubica en el elemento orgánico, es decir, en el órgano, persona o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio; el criterio orgánico, se define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza.

Por consiguiente, el criterio orgánico o subjetivo se basa en el carácter del sujeto a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio que presta será igualmente público; si la institución o la persona que lo presta son privadas, el servicio también será privado. En consecuencia, sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos, según el criterio orgánico.

Para el criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, lo que cuenta en la determinación del servicio no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación. Se le critica su excesiva amplitud que en ocasiones resulta injustificada porque diversos órganos públicos pueden no prestar servicios públicos.

La Constitución mexicana vigente utiliza el criterio orgánico, formal o subjetivo respecto del servicio público, en algunos de sus artículos, como en el 132; algunos autores tienen una idea distinta acerca del criterio formal que, para ellos, es diferente al criterio Orgánico o subjetivo pues se concibe en atención a la forma de organizar y regular el servicio público.

5.3.2 Criterio Jurídico

Como ya se dijo, el que algunos autores denominan criterio jurídico es muy parecido al criterio formal interpretado por Olivera Toro para formular su concepto de servicio público, conforme al cual éste debe estar sujeto a un régimen jurídico especial, capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo. Se trata de un régimen de derecho público que subordina los intereses

privados al interés general, por lo que, en aras de las necesidades que satisface, la organización de dicho servicio es permanentemente modificable.

El criterio jurídico gana adeptos en la configuración del concepto de servicio público porque garantiza la prestación regular y continua del servicio público mediante un régimen jurídico especial de derecho público, modificable o sustituible en todo momento, conformado por actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio.

Para que la finalidad propia del servicio público —la satisfacción de una necesidad colectiva— se cumpla debidamente, menester será que acompañe a la empresa una serie de notas determinantes de un régimen jurídico especial.

5.3.3 Criterio Legal

Como ya se dijo el criterio más pragmático para determinar el carácter público de un servicio es el legal; el derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley, es decir, este criterio no da lugar a suponer que todos los órganos creados o todas las actividades desarrolladas por disposición legal, representan o significan un servicio público.

Serra Rojas explica de la siguiente manera el criterio legal acerca del concepto de servicio público:

Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley.

5.3.4 Criterio Funcional

Conforme a este criterio, también llamado objetivo, material o sustancial, el elemento definitorio del servicio pública radica en el hecho de que su prestación satisfaga una necesidad general, sin importar el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo queda, ni tampoco el reconocimiento de la ley; en su esquema, es intrascendente que la ley reconozca o no como público un servicio, ni importa quién lo presta, pues éste será público si la necesidad a satisfacer es general.

Por tanto, de acuerdo con el criterio funcional el carácter público de un servicio dado lo imprime la naturaleza de la necesidad que se pretende satisfacer mediante la prestación del servicio respectivo; si se trata de una necesidad general —algunos autores la llaman de carácter colectivo, y otros la denominan necesidad pública o social, el servicio será público.

5.3.5 Criterio Teleológico

Según este criterio, la finalidad de un servicio o actividad determinará su carácter: si su fin estriba en la satisfacción de una necesidad de carácter general, se tratará de un servicio público. Así, este criterio se identifica con el funcional o material, o cuando menos, son muy similares. Con base en ese criterio teleológico, José Roberto Dromi apunta: "La actividad que satisface necesidades públicas, que atiende fines de interés general, quienquiera que sea su autor, es servicio público" (UNAM B. J., 2016).

Son escasas las definiciones del servicio público que emplean un solo criterio para su identificación, la mayoría utiliza dos o más de los aquí mencionados: por ejemplo, Villegas Basavilbaso usa el criterio orgánico, el objetivo y el jurídico, cuando define el servicio público como "toda actividad directa o indirecta de la administración

pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público" (UNAM B. J., 2016).

5.4 Características del buen servicio público

La doctrina ha determinado en el servicio público ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales éste se desnaturaliza o desvirtúa: éstos son: generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, Obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad.

La doctrina ha reconocido de manera unánime los cuatro primeros como esenciales; el de obligatoriedad es poco mencionado porque muchos autores lo asimilan al de continuidad: el de adaptabilidad con frecuencia no se reconoce o se incluye en el de regularidad; el de permanencia suele identificarse con el de continuidad; y el de gratuidad es inadmisibles en el servicio concesionado.

La generalidad, se entiende por generalidad o universalidad del servicio público la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin Otro que el derivado de su propia capacidad operativa. Como dice el profesor Manuel M Diez: "el servicio público es para todos y no para determinadas personas" (UNAM B. J., 2016).

La igualdad o uniformidad del servicio público consiste en el trato igual o uniforme que debe darse a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías en su prestación, siempre y cuando, dentro de cada categoría, se dé el mismo trato a todos los usuarios de ella. A este respecto. Marienhoff comenta: "La expresada igualdad de trato que debe dársele a los habitantes en la utilización de un servicio público, es un corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley" (UNAM B. J., 2016).

La regularidad del servicio público estriba en que su prestación no se realiza de manera arbitraria o caprichosa sino que está sujeta a una regulación específica, es decir sometida a una precisa normativa jurídica que la regula se vincula especialmente los reglamentos generales del servicio, reglamentos de orden interno, que constituyen normas administrativas para su funcionamiento.

Habrà de entenderse por continuidad, la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante de usar un servicio público dentro de los horarios y bajo las condiciones predeterminadas de manera expresa en las normas que lo regulan.

Por tanto, la continuidad riñe con la interrupción del servicio público, sin importar que ésta sea imprevista o accidental porque al dejar de darse el servicio resulta muy difícil satisfacer a necesidad general correspondiente; así, quienes sienten individualizar dicha necesidad sufren serios perjuicios que lastiman mucho sus derechos humanos con la cesación de la actividad satisfactoria que el Estado tiene la obligación, como lo dijera Leon Duguit de asegurar, regular y controlar.

La obligatoriedad es considerada por algunos autores como otro de los caracteres esenciales del servicio público, la obligatoriedad entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación mientras perdure la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo en tanto subsista dicha necesidad si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública o si está a cargo de particulares, durante el plazo señalado en la concesión o permiso.

La adaptabilidad o mutabilidad referida al servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación en aspectos que atañen al prestador del servicio, al usuario o ambos, en los rubros administrativos, operativos, financieros, tecnológicos y de mantenimiento, en aras de corregir deficiencias o de incrementar la eficiencia, la seguridad y las condiciones del servicio o de aprovechar los adelantos tecnológicos.

La permanencia como otro carácter esencial del servicio público, sin faltar los que la entienden equivalente a la obligatoriedad o como una faceta de la continuidad; en todo caso, consiste en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer y motiva su instauración, porque el Estado tiene la obligación de velar por el bienestar de su población y, por tanto de satisfacer sus necesidades generales.

Por ultimo algunos autores han sugerido la gratuidad como uno de los caracteres esenciales del servicio público: no obstante, no puede considerarse como tal porque cuando dicho servicio queda a cargo de particulares, indudablemente está animado por el propósito de lucro, por lo que en tal caso la gratuidad es inadmisibile.

5.5 Como debe evaluarse un buen servicio publico

La evaluación es una herramienta que proporciona al sector público una información fundamental para la mejora de la acción pública y la rendición de cuentas, así como el sector privado tiene en los mercados el indicador fundamental de su actuación, en el ámbito público es necesario definir instrumentos que permitan analizar la calidad, la eficacia y eficiencia, comprobando hasta qué punto las políticas, los programas que se ejecutan y los servicios que se prestan, ofrecen resultados ajustados a los objetivos previstos con el mejor rendimiento. Tradicionalmente, se acostumbra a diferenciar entre tres niveles de análisis al referirse a la calidad en el ámbito de la gestión pública:

El primer nivel se refiere a la Macro-calidad, que abarca el ámbito de las relaciones entre Estado y sociedad civil, en concreto, el servicio público y la ciudadanía. La evaluación en este nivel tiene como finalidad última garantizar la calidad de la democracia, entendida como la eficacia y legitimación social de la acción pública. En este terreno, el objeto de la evaluación son las políticas públicas.

En el nivel de la Meso-calidad se hace referencia a las relaciones entre quienes producen y gestionan los servicios y quienes los reciben o utilizan. La evaluación indaga aquí sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía con el fin último de contribuir a la mejora de los servicios. El contexto de esta evaluación son las organizaciones y su relación con quienes usan sus servicios o, de manera más general, con sus grupos de interés.

Por último, el nivel de la Micro-calidad se refiere a las relaciones internas de la organización. Aquí, la evaluación constituye un diagnóstico de la gestión (estructuras, personas, procesos, prestaciones, etc.) con el fin de mejorar el funcionamiento del servicio.

5.6 La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva ciudadana

Las complejas relaciones entre las administraciones y los ciudadanos contemporáneos. Los ciudadanos contemporáneos han crecido acostumbrados a disponer de productos y servicios confeccionados para satisfacer sus necesidades. Los consumidores modernos esperan una atención de alto nivel y un servicio al cliente de calidad. Pueden comprar online, conseguir productos que les serán entregados en su puerta al día siguiente, encontrar tiendas abiertas durante las 24 horas, devolver aquellos productos con los que no están satisfechos, ver películas de pago a la carta, telefonar a un atento empleado a cualquier hora si están insatisfechos y esperar que el mercado produzca un flujo continuo de bienes y servicios nuevos e innovadores para satisfacer sus variados deseos o necesidades. En este sentido, es inevitable que los ciudadanos incrementen sus expectativas también sobre lo que las administraciones públicas pueden y deben proporcionarles. Seguramente pensarán que merecen el mismo nivel de calidad, atención y servicio que reciben en el mercado moderno. Si como consumidores, los individuos de hoy son más exigentes, también lo son como ciudadanos que han tenido acceso a la educación y han vivido una buena parte de sus vidas en un sistema democrático en el que es posible demandar una mayor información pública

con relación a las iniciativas de la administración, cuando no participar en la formulación de las políticas e incluso en gestión de determinados servicios públicos. En definitiva, el ciudadano está hoy más informado y es más exigente. Además, la sociedad en su conjunto también es más compleja.

5.7 La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva organizativa

Para evaluar la calidad del servicio desde la perspectiva organizativa será necesario analizar el sistema de gestión a partir del marco de referencia en calidad que sea aplicable en la organización.

Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios, su finalidad es conocer la opinión de los usuarios y mejorar la calidad de los servicios. Prevé la utilización de estudios para conocer las expectativas de los ciudadanos y su percepción con respecto a los servicios de cuya prestación la organización sea responsable, utilizando para ello técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas.

Programa de Cartas de servicios constituyen un instrumento a través del cual las organizaciones informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación. Las cartas de servicios pueden ser relativas al conjunto de los servicios que gestionan o referirse exclusivamente a un servicio concreto prestado por el organismo público.

Programa de Quejas y sugerencias las organizaciones públicas deben determinar la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. Dicha unidad deberá, asimismo, ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas.

Programa de Evaluación de la Calidad de la Gestión a partir de modelos de gestión de calidad reconocidos, la evaluación de las organizaciones se puede articular en dos niveles: autoevaluación y evaluación externa. En la evaluación se analizan los procesos y resultados de gestión concluyendo en la identificación de los puntos fuertes y las debilidades para determinar los oportunos planes de mejora.

Participación en programas de Reconocimiento tiene la finalidad de contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública, a través de subprogramas o acciones.

5.8 Creación del Instituto de evaluación del desempeño del servicio público municipal en el municipio de Toluca

Un instituto evaluador de servicio público es aquel que se encarga de medir, supervisar, vigilar y observar los servicios que ofrece el Estado, propósito de la evaluación es determinar si el servicio es adecuado o no en dicha función y, obtener el reconocimiento oficial a través de su población principalmente.

Lo que el Estado procura es tener un nivel adecuado de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y destinarlos hacia los servicios más básicos, ya que el Estado a veces no puede cumplir con todos el servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia, en síntesis son los servicios prestados por el gobierno a sus ciudadanos; algunos servicios, como agua, salud y educación se consideran tan esencial para la supervivencia humana que constituye un derecho fundamental. Los servidores públicos deben administrar sus organizaciones tomando en cuenta: la rendición de cuentas de los servidores públicos; el deber de todo funcionario de desempeñar las funciones públicas de manera razonable y con apego a la ley; el deber de apegarse a la ley, incluyendo

las obligaciones que establecen la ley y los tratados internacionales, y la defensa de la administración de justicia, y las normas éticas que rigen a las diferentes profesiones y el bando municipal para en caso de Toluca.

Entonces los servidores públicos deben conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, y manejar los asuntos del público con simpatía, eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos. Deben asimismo esforzarse por garantizar el uso apropiado de los fondos públicos. Ya que los servidores públicos son los encargados de ofrecer y cuidar las necesidades sociales.

Experiencias en todo el mundo ha demostrado que la generación y uso de la información sobre el desempeño de los servicios públicos realizados por el gobierno y los actores no gubernamentales pueden conducir a una mejora sustancial de la transparencia pública y rendición de cuentas que a su vez fomenta la adherencia a los estándares de mayor calidad en la prestación de servicios.

La evaluación de competencias laborales deberá ser también un medio que implica que el servidor público realice un proceso de evaluación para comparar el desempeño de sus funciones, conocimientos, habilidades y actitudes, con estándares de competencia laboral, acorde a una función productiva.

El propósito de la evaluación es determinar si la persona es competente o todavía no en dicha función y, en el supuesto primero, obtener el reconocimiento oficial a través de un certificado de competencia laboral.

El servidor público interesado acude al Centro Evaluador del Instituto de Profesionalización del Servidor Público, donde una vez superada la evaluación diagnóstica, demuestra sus conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes en el desarrollo de una función productiva, conforme a estándares establecidos.

La evaluación para certificar la competencia se realiza en una situación real de trabajo, o bien, dependiendo de las características de la función, puede ser una situación laboral simulada, un programa de usuario simulado que verifica en el área de trabajo del servidor público si cumple con los fines de un buen servicio, el instituto del desempeño del servicio público no solo deberá enfocarse a la prestación del servicio como tal sino también en aquellos servidores públicos que hacen posible la administración de los servicios.

Como objetivos de la evaluación de servicio público el instituto deberá Observar que se cumpla con:

- Los tiempos de tramitación de un servicio público;
- Medición de satisfacción de clientes y grupos de interés;
- Diagnóstico integral de la gestión y los resultados de la organización en cuanto a la prestación del servicio público brindado;
- Mejora en la prestación del servicio;
- Aumento en la satisfacción de los usuarios;
- Mejora global de la organización y de su impacto en los grupos de interés;
- Aplicación de una correcta Auditoria para un diagnóstico amplio y claro de la problemática existente en el sector servicio;
- Medición en la aplicación de recursos;
- Transparencia;
- Grado de satisfacción y practicas anticorrupción;
- Interés de la Autoridad;
- Vigilancia del respeto de derechos de los ciudadanos;

Ya que la evaluación es una herramienta que proporciona al sector publico una información fundamental para la mejora de la acción pública y la rendición de cuentas es importante saber en qué se invierte tanto el capital monetario y el capital humano en los diversos sectores públicos de nuestro país para tener un mejor

esclarecimiento de las actividades que desarrollan los funcionarios públicos y tomar decisiones oportunas ante problemas futuros dentro de la administración pública.

Hablar de evaluación es enfrentarse a un mundo en el que la sociedad en México no está dispuesta a rendir cuentas, aunque así se lo impongan las leyes, existen muchos problemas y complejos con la sociedad que impiden que esa mejora continua se lleve a cabo, pero es cultura la que aún no está en funcionamiento de cada uno de nosotros, por ello la creación del “Instituto de Evaluación del Desempeño del Servicio Público Municipal en el Municipio de Toluca”, permitirá obtener una evaluación objetiva y verdadera de la actividad que realizan los encargados de prestar a la ciudadanía del Municipio de Toluca los servicios públicos que corresponde otorgar a dicho orden de gobierno.

Ya que los gobiernos modernos buscan la transición de un sistema burocrático al de gestión que, sin lugar a dudas, que sea capaz de definir sus objetivos, la mejor forma de alcanzarlos y sobre todo que permita evaluar sus resultados, evaluación que a su vez refleje la existencia de una mayor honestidad, eficacia, legalidad y eficiencia en la prestación del servicio público.

Por lo que considero que el contar con los elementos jurídicos que den acceso a una verdadera corresponsabilidad entre la administración pública municipal y la ciudadanía a la que gobierna, permitirá lograr una sociedad más próspera y solidaria donde no sean vulnerados sus derechos y que busque, en todo momento, la verdadera y plena satisfacción del conglomerado social, tener una sociedad capaz de prevenir, corregir y erradicar acciones contrarias al interés social no es una elección es una obligación.

CONCLUSIONES

Primera. El municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, su gobierno es en principio, inmediato al ciudadano y administrador de servicios públicos.

Segunda. El Municipio es la institución que la Ley reconoce como base de la división territorial, de la organización política y administrativa, integrada por una sociedad orgánica, establecida en un territorio, regida por un gobierno con personalidad jurídica, para la realización de sus fines de orden público.

Tercera. En México el Ayuntamiento está integrado por presidente municipal, sindico(s), los cuales cumplen con las tareas preponderantemente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y regidores, a quienes se designan comisiones específicas por ramo según lo dispone el propio Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, electos popularmente.

Cuarta. El Municipio es creado por ley y constituido como una persona o ente jurídico, cuenta con un territorio, una población y un gobierno, es la instancia primigenia en la cual los ciudadanos realizamos diversos actos jurídicos y recibimos los servicios públicos necesarios para una mejor calidad de vida.

Quinta. El ayuntamiento es el órgano que tiene a su cargo el gobierno y administración del municipio, sus integrantes son designados por elección popular y funcionan como un cuerpo colegiado que se reúne en las conocidas sesiones de cabildo, para deliberar la atención y resolución de los asuntos que son de su competencia.

Sexta. La organización administrativa municipal es la forma en que se ordenan y sistematizan las funciones a cargo del municipio, el modo en que se estructuran sus

diversas unidades administrativas que dependen del Presidente Municipal como representante político y responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, su órgano de gobierno municipal, aspectos que colocan al Ejecutivo Municipal como el encargado de llevar a cabo esa administración pública.

Séptima. Los servicios públicos son actividades cuyo objetivo es asegurar de manera permanente, general, regular y continua, la satisfacción de las necesidades colectivas

Octava. La preparación para el ejercicio de los cargos públicos municipales es hoy en día una seria responsabilidad que se asumen en aras de gobiernos más eficientes, más eficaces, más democráticos, más transparentes y dispuestos a rendición de cuentas satisfactorias para todos los ciudadanos.

Novena. El gobierno debe responder siempre a los ciudadanos a los que sirve, a cambio, nosotros le otorgamos poder para representarnos y para que cumpla las obligaciones que le establece la ley, que por supuesto deben ser en beneficio de la comunidad.

Decima. La administración pública del municipio de Toluca, para alcanzar mayor eficacia, un mejor control en el desempeño de su gobierno y que las demandas de la sociedad sean atendidas con celeridad y eficacia debe contemplar como uno de sus objetivos su modernización.

Décimo primera. La administración del municipio de Toluca debe transitar del sistema burocrático actual a uno de gestión eficiente que, sin lugar a dudas sea capaz de definir sus objetivos, la mejor forma de alcanzarlos, en donde los funcionarios públicos se conviertan en solucionadores de las problemáticas que se presentan en el municipio al que sirven,

Décimo segunda. Los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades de la colectividad humana para vivir en comunidad. La prestación de los servicios públicos es una obligación a cargo del Municipio de Toluca que no puede ser soslayada ni desvirtuada así, al introducir en su interior nuevos espacios de control y evaluación del desempeño en la prestación de los servicios públicos se obtendrán parámetros para su mejora continua.

Décimo tercera. Un instituto evaluador de servicio público es aquel que se encarga de medir, supervisar, vigilar y observar los servicios que ofrece el Estado, propósito de la evaluación es determinar si el servicio es adecuado o no en dicha función y, obtener el reconocimiento oficial a través de su población principalmente.

Décimo cuarta. Es toral la creación **del Instituto de evaluación del desempeño del servicio público municipal en el municipio de Toluca** y un programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios, para conocer la opinión de los usuarios y mejorar la calidad de los servicios, corregir fallas y allegarse de elementos para el caso de incumplimiento en las funciones de los servidores públicos puedan ser sancionados.

FUENTES DE CONSULTA

- A.C., C. M. (Enero-Febrero de 2005).
<http://www.cmq.edu.mx/index.php/docman/gaceta/550-gaceta31/fileEn> .
Recuperado el 11 de 05 de 2016, de Gaceta numero 31:
<http://www.cmq.edu.mx/index.php/docman/gaceta/550-gaceta31/fileEn>
- BLUNTSCHLI, G. (1876). *Derecho público universal*. España.
- CAMACHO, M. G. (1997). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- EDUARDO, L. S. (2012). *DERECHO MUNICIPAL MEXICANO*. MEXICO: PORRUA.
- ESPAÑOLA, R. A. (10 de Noviembre de 2016). *Real Academia Española* .
Obtenido de © Real Academia Española, 2016.:
<http://dle.rae.es/?id=H48BwrZ>
- F., Q. R. (s.f.). *LA UBICACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO*.
Recuperado el 15 de ABRIL de 2016, de
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3027/21.pdf>:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3027/21.pdf>
- FRAGA, G. (1934). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- GÓMEZ, N. S. (s.f.). *Primer curso de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- HERNANDEZ, A. M. (2003). derecho municipal. En A. M. Hernandez, *derecho municipal* (pág. 431). México : Universidad Nacional Autónoma de México.
<http://www.uaemex.mx/plin/colmena/Colmena41/Perfiles/Inocente.html>En . (s.f.).
Recuperado el 11 de 05 de 2016, de Un documento revelador. último Bando Municipal de los Españoles en Toluca:
<http://www.uaemex.mx/plin/colmena/Colmena41/Perfiles/Inocente.html>En
- INAP-BANOBRAS. (1989). *Manual de servicios públicos municipales*. México.
- JAVIER, G. F. (s.f.). *EL MUNICIPIO EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL*. Recuperado el 15 de ABRIL de 2016, de <http://www2.uned.es/113016/docencia/Lecturas%20GAL%2003-04/LecturaGALT06-B.pdf>:
<http://www2.uned.es/113016/docencia/Lecturas%20GAL%2003-04/LecturaGALT06-B.pdf>
- Legal, d. (noviembre de 2012). *definicion legal*. Obtenido de definicion legal:
<http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/11/la-funcion-publica.html>

LERDO, H. A. (s.f.). *ENCICLOPEDIA DE LOS MUNICIPIOS Y DELEGACIONES DE MEXICO*. Recuperado el 31 de MARZO de 2016, de TOLUCA:
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15106a.html>

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO. (2016). Toluca. México.
MARIANO, P. A. (s.f.). *EL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO ORIGN, EVOLUCION Y FORTALECIMIENTO*. Recuperado el 20 de 04 de 2016, de
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/151/dtr/dtr8.pdf>:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/151/dtr/dtr8.pdf>

MÉXICO, G. D. (1994). *LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS*. ESTADO DE MEXICO: COMITE EDITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

MEXICO, G. D. (2009). *CODIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO*. TOLUCA: COMITE EDITORIAL DEL ESTADO DE MEXICO.

MIGUEL, S. A. (1927). Datos para la Historia de Toluca. En S. A. Miguel, *Datos para la Historia de Toluca*. Mexico.

PICHARDO, M. G. (2000). *Teoria de la Administración Pública*. México: Porrúa.

QUISBERT, E. (s.f.). *La Administración Pública Apuntes Jurídicos*. Recuperado el 22 de 05 de 2016, de La Administración Pública Apuntes Jurídicos:
<http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/03/adpu.html#sthash.Qq8jiNGp.dpuf>

RENDON, H. T. (10 de octubre de 2016). *Biblioteca Juridica de la UNAM*.
Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10914/9985>

REYNALDO, R. M. (2013). *EL MUNICIPIO*. MEXICO: PORRUA.

RIVERA, R. T. (2006). *scribd.com*. Obtenido de scribd.com:
<https://es.scribd.com/doc/31753373/Administracion-Publica-Municipal>

ROBELO, C. A. (1900). Geográficos Indigenas del Estado de México. En C. A. Robelo, *Geográficos Indigenas del Estado de México* (págs. 215-217). Mexico, D.F.: Miranda Impresor.

ROMERO, M. A. (s.f.). *Derecho Administrativo*. Porrúa.

- SOTO, S. R. (2003). *MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL*. Toluca, México,: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- UNAM, B. J. (25 de octubre de 2016). *Biblioteca Jurídica de la UNAM*. Obtenido de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/9.pdf>
- UNAM, I. d. (s.f.). *ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL*. Recuperado el 21 de ABRIL de 2016, de [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=:
http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=:http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=)
- VALLS, S. (2006). *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa.
- VARA, F. G. (1999). El Valle de Toluca hasta la caída de Teotihuacan. En F. G. Vara, *El Valle de Toluca hasta la caída de Teotihuacan*. México: INAH.