

No. 7 • JULIO - SEPTIEMBRE • 1990

REVISTA

DEL INSTITUTO DE

ADMINISTRACION PUBLICA

DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.



*DEL INSTITUTO DE
ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A. C.*



**REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION
PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Investigación.

© Revista del Instituto de Administración
Pública del Estado de México, A.C.

Av. Independencia Pte. 110-A 1er. Piso

Col. Centro. Toluca, México

C.P. 50000

Tel.: 14 38 21 Lada 91 72

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores
y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Adminis-
tración Pública del Estado de México, A.C.

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Jorge Hernández García
Gregorio Valner Onjas
Alberto Mena Flores (†)
Guillermo Ortiz Garduño
Jaime Almazán Delgado
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca
Roberto Rayón Villegas
Raúl Martínez Almazán
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhía Melo
Ignacio J. Hernández Orihuela
Filiberto Hernández Ordóñez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COMITE EDITORIAL

Enrique González Isunza

Jorge Guadarrama López

Tomás Ruiz Pérez

SECRETARIO TECNICO

José Luis Albarrán Cruz



**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

**CONSEJO DIRECTIVO
1988 - 1990**

**Roberto Gómez Collado
Presidente**

**Enrique González Isunza
Vicepresidente**

**Jorge Guadarrama López
Andrés Jurado Mejía
Laura Pavón Jaramillo
Tomás Ruiz Pérez
Humberto Sánchez Tapia
Emilio Chuayffet Chemor
Consejeros**

**Moisés Salazar Bueno
Secretario Ejecutivo**

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COORDINADORES

Ignacio Mercado Gasca
Coordinador General

José Luis Albarrán Cruz
Coordinador de Investigación

María Teresa García Rodea
Coordinadora de Capacitación

Silvia Sepúlveda Venegas
Coordinadora de Difusión

Humberto Rodríguez Suárez
Coordinador de Administración

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	
ENSAYOS	
Bosquejo General de la Nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. MARCO ANTONIO CASTRO ROJAS.	15
Servidores Públicos Estatales y sus Nuevas Responsabilidades. GUILLERMO HARO BELCHEZ.	31
El Juicio Político y la Declaración de Procedencia. ENRIQUE MEDINA BOBADILLA.	53
Repercusiones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en la competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. TOMAS RUIZ PEREZ.	61
Administración y Plan Estatal de Desarrollo. SANTIAGO G. VELASCO MONROY.	73
Administración Pública y Planeación: Caso Estado de México. JOSE MARTINEZ VILCHIS.	81
El Municipio y la planeación estatal. RICARDO MILLAN SUAREZ.	95
Diagnóstico de la Situación Socioeconómica del Estado de México en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993. HUMBERTO SANCHEZ TAPIA.	101

Reflexiones del Proceso de Desincorporación en el Estado de México. ALFREDO TORRES OSORIO.	107
--	-----

LEGISLACION

ACUERDO DE COORDINACION FEDERACION-ESTADO, PARA EL "FORTALECIMIENTO Y OPERACION DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL".	117
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.	123

RESEÑAS DE LIBROS

El Pulso de los Sexenios, 20 años de crisis en México. MIGUEL BASAÑEZ.	163
El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. MARGARITA CHAVEZ ALCAZAR.	179
Privatización: evaluaciones teóricas recientes. BROOKS, STEPHEN, ET. AL.	189

P R E S E N T A C I O N

Al tomar posesión como gobernador constitucional del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza se comprometió a gobernar en base al Código inspirado en el espíritu republicano y austero de los liberales juaristas. Se propuso actuar con absoluta honradez y exigirla a sus colaboradores, no permitiendo que se mezclen las actividades públicas de los funcionarios con los negocios particulares y actuando siempre, en cada uno de sus actos de gobierno, con estricto **apego al** derecho.

Las primeras medidas tendientes a la materialización de tal compromiso iniciaron con la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la creación de la Secretaría de la Contraloría, el decreto del 14 de octubre de 1989, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y encuentra su punto culminante, justamente a un año cumplido de su mandato, con el decreto del 11 de septiembre del presente año, mediante el cual se configura una nueva Ley de Responsabilidades.

Con la expedición de este ordenamiento **legal, se establecen** las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficiencia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia. Valores que deben orientar la conducta de los servidores públicos, estatales y municipales, en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones.

Especial importancia merece el Artículo 42 de la mencionada Ley, por delinear el Código de Conducta de los Servidores Públicos en donde se previenen y sancionan conduc-

tas corruptas o usos indebidos de los recursos que los ciudadanos ponen a disposición del estado y municipios para la instrumentación de los planes de desarrollo correspondiente. El Código de Conducta constituye, indudablemente, un gran **avance en la legislación estatal en materia de responsabilidad de los servidores públicos al definir con precisión y claridad la conducta a la que deben sujetarse en su actividad cotidiana.**

Compartimos plenamente la creencia de que la **administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos** que plantea la evolución dinámica de un estado moderno. La nueva Ley responde a este desafío, ahora contamos con una legislación moderna que condensa los mecanismos de control adecuados para una eficiente y honesta aplicación de los **recursos públicos.**

Por otra parte, sería equivocado suponer que con esta **nueva Ley la Secretaría de la Contraloría se convierta en un instrumento represivo o inquisidor. Si bien existe y cumplirá con la obligación que la Ley le señala de fincar responsabilidades a quienes se hagan acreedoras de ellas, no se olvide que la sanción es la última instancia que la sociedad emplea con quienes faltan a sus deberes y quebrantan el código de conducta que debe regir su conducta en el servicio público.**

El servidor público, por la naturaleza de sus funciones y contacto con la "cosa pública", tiene mayor obligación de cumplir honesta y cabalmente su función, en virtud de la confianza depositada en él, pues de su actuación depende la satisfacción adecuada y oportuna de los intereses de la comunidad y el buen desarrollo y funcionamiento de la administración pública.

En este momento vienen a nuestra memoria las palabras del C. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza en la lectura de su primer informe de gobierno: "La honestidad del servidor público debe ser una actitud permanente frente a la vida y el trabajo. **Hay que reconocer que el combate a la corrupción no se inicia ni se agota en la administración pública; compromete a toda la sociedad, sus diversos sectores y niveles.**"

En efecto, debemos cobrar conciencia de que la nueva Ley y el Código de Conducta inmanente en ella, no sólo son **responsabilidad de los servidores públicos sino de todos los ciudadanos. Se ha abierto, para ello, un camino expedito para las quejas y denuncias en contra de la mala actuación de**

los servidores públicos y por las posibles violaciones a las diversas disposiciones administrativas.

Este sistema normativo habrá colmado su éxito en el momento en que el servidor público, por convicción personal, actúe conforme a dicho Código de Conducta y no por la severidad de las sanciones, pues con ello se garantiza que se maneja con honradez y eficacia tan delicada función.

Tengamos siempre presente que la honradez y eficiencia del servidor público, más que una conducta impuesta, debe ser un deber inexcusable y un compromiso ante uno mismo, ante el estado y sobre todo, ante la sociedad a la que nos debemos y estamos obligados a servir.

ENSAYOS

BOSQUEJO **GENERAL SOBRE LA NUEVA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS**

Por Marco Antonio Castro Rojas (*)

Al inicio de funciones de la presente administración, surgió como un imperativo impostergable dentro del ámbito estatal, modernizar los sistemas y mecanismos **existentes en** materia de control y evaluación gubernamental.

Ello motivó que el ejecutivo enviara **a la Legislatura una** iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, que al aprobarse por ésta, se instituye la Secretaría de la Contraloría como una dependencia del propio Ejecutivo, encargado de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, **gastos, recursos** y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos, en los términos de los artículos 19, fracción X, y 38- **Bis del** citado ordenamiento.

Dentro del ámbito de atribuciones que la citada ley Orgánica le otorgó a la nueva dependencia, encargada del control interno, control administrativo o autocontrol del Ejecutivo tanto en las dependencias centrales como en su sector auxiliar, cabe destacar el control de responsabilidades de los servidores públicos, por constituir la temática **central de la** que se ocupará este enfoque.

En este contexto, para hablar de responsabilidades de los servidores públicos, se considera previamente por una

(*) **Asesor Jurídico** del C. Secretario **de la Contraloría del Gobierno del Estado** de México.

parte, reflexionar someramente en qué consisten dichas responsabilidades desde el punto de vista doctrinal, para después analizar su regulación constitucional y legal, en nuestro sistema jurídico local.

A este respecto, en primer término podría afirmarse que la doctrina administrativa es uniforme, al señalar que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, están sujetos a diversos tipos, especie o modalidades de responsabilidad, que puede ser de naturaleza política, administrativa, penal y civil, no obstante que la diferencia entre ellas, radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar.

También podría afirmarse que en un estado de derecho, el problema de la responsabilidad en el servicio o funciones públicas se presenta cuando los funcionarios, empleados o servidores públicos ejercen sus facultades o cumplen con sus obligaciones en forma irregular en el ejercicio mismo del servicio o función encomendada, sea en la realización de actos concretizados por sus conductas o por simples omisiones en su realización; actos u omisiones cuya irregularidad manifestada en mayor o menor grado, podría calificar los diversos tipos, especie o modalidad de responsabilidad en que pueden incurrir los propios servidores, que configuran la responsabilidad política, administrativa, penal y civil que a continuación se detallan:

La responsabilidad política, que se origina por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y sólo alcanza a determinados servidores públicos por razón de sus funciones. Doctrinalmente esta especie de responsabilidad corresponde al derecho constitucional por la naturaleza del órgano competente para conocerla y determinarla, a través del juicio político respectivo.

La responsabilidad administrativa, que es aquella que tiene por objeto sancionar actos u omisiones como consecuencia de una transgresión a las obligaciones inherentes a la calidad de funcionario, empleado o servidor público, misma que se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria del estado o la propia administración que permite a través de la instrucción de un procedimiento administrativo, sancionar o disciplinar a sus propios servidores. Así también podría configurarse esta responsabilidad, cuando en el ejerci-

cio de funciones públicas o en el desempeño del servicio público se cause un daño o un perjuicio a la Hacienda pública, situaciones o eventos en los que el estado o la administración no sólo buscan sancionar o disciplinar los actos u omisiones relativos, sino más bien la reparación o resarcimiento en sede administrativa de los daños o perjuicios causados por cuenta y con cargo a los responsables de los mismos.

La responsabilidad penal, que existe o se configura cuando el acto u omisión irregular del funcionario, empleado o servidor público, cometido en el ejercicio de sus funciones o servicio, constituye un delito previsto y sancionado en el Código o leyes penales respectivas. En este evento, la responsabilidad penal se configura, por un acto u omisión que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del funcionario, empleado o servidor, sea por el apoderamiento de bienes o valores del estado o de los que éstos pudieron disponer con motivo de sus funciones.

Por último, la responsabilidad civil que se origina cuando los actos u omisiones de los funcionarios, empleados o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, causen o hayan causado daño al patrimonio de los particulares, administrados o gobernados, su regulación en consecuencia se rige por las disposiciones correspondientes a la legislación civil.

Los diversos tipos, especie o modalidad de responsabilidad anteriormente mencionados, pueden configurarse o resultar ya sea del dolo o de la culpa del agente, responsable o infractor, en su carácter de funcionario, empleado o servidor del estado o administración, nota común a todas ellas.

Las responsabilidades políticas, administrativa y penal son de carácter estrictamente personal, es decir se exigen a los propios sujetos activos, agentes, responsables o infractores que las produzcan.

Por su parte, la responsabilidad civil, por su naturaleza patrimonial, trasciende a los herederos de los causantes del daño, es decir, responden con su patrimonio inclusive después de muertos.

En otro sentido, podría afirmarse que respecto del estado o administración, la responsabilidad de sus funcionarios, empleados o servidores, puede configurarse y hacerse efectiva en todas sus modalidades, tipo o especie, y respecto de terceros, administrados o gobernados, tal responsabilidad

puede configurarse y exigirse que se haga efectiva, sólo en sus modalidades civil o penal.

Ahora bien, una vez expuestos **someramente algunos** conceptos doctrinales sobre la materia que nos ocupa, procede analizar el sustento y regulación constitucional y legal del **régimen** de responsabilidades de los servidores públicos.

Para tales efectos, cabe citar en primer término las prevenciones que sobre el particular establece el Título Cuarto de la Constitución General de la República, en su artículo 109, al disponer expresamente que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de responsabilidades y las demás normas conducentes a sancionar a **quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades**, de conformidad a dichas prevenciones, que no son otras más que **las siguientes**:

- a). **Imposición de sanciones de destitución e inhabilitación** en juicio político, **para algunos servidores públicos** que por razón de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (responsabilidad política).
- b). Que la comisión de delitos por **parte de cualquier servidor público**, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (responsabilidad penal).
- c). **Que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos**, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus **empleos, cargos o comisiones** (responsabilidad administrativa).
- d). Que los procedimientos para la aplicación de las **sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente**. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, **sanciones de la misma naturaleza; y**
- e). Que las Leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del **mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se con-**

duzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

A este respecto, también la Constitución General establece, en su artículo 108 último párrafo, que las Constituciones de los estados precisarán para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios, mandamiento que se recoge en la Constitución Local en su artículo 126, al establecerse expresamente cuales son las personas que se reputan con tal carácter, agregando que la Ley de Responsabilidades que expida la Legislatura, regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

A la luz de los mandamientos constitucionales, tanto en la órbita federal como en la local en los términos citados, la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se expidió como consecuencia necesaria y congruente con la reorganización de la administración pública estatal, que originó en los términos también anteriormente señalados, la creación de la Secretaría de la Contraloría.

Esta nueva Ley, define con más amplitud a los sujetos de sus disposiciones con respecto de la Ley que se abrogó, incluyendo ahora aquellas personas que manejen o administren fondos o recursos económicos concertados o convenidos por el estado con la Federación, o de aquél con sus municipios.

Esta circunstancia obedece a las situaciones que en la realidad nacional se han venido presentando, como consecuencia de las acciones de coordinación que la Federación ha venido instrumentando con las entidades federativas del país, como políticas de gobierno y administración de recursos económicos que involucra el gasto público federal, estatal y municipal que ha originado inclusive para su manejo y aplicación nuevos instrumentos y mecanismos de control coordinado en los diversos niveles de gobierno.

A tales políticas de gobierno y de administración de recursos económicos concertados, no es ajeno el Estado de Mé-

xico, como tampoco lo son sus propios municipios, toda vez que se reflejan o se han venido reflejando en los Convenios anuales, Unico de Desarrollo, Federación-Estado, y de Desarrollo Municipal, Estado-Municipios, así como de los Acuerdos de Coordinación que de dichos instrumentos se desprenden.

Por otra parte, en el nuevo ordenamiento se contempla un cambio radical respecto a las autoridades aplicadoras de sus disposiciones, ya que la Ley anterior no obedecía a la reestructuración del aparato administrativo con el surgimiento de la citada Secretaría de la Contraloría y de sus instrumentos y mecanismos de control resultantes, como de aquellos que se han venido originando por la coordinación de los tres niveles de gobierno anteriormente mencionados.

En este contexto, cabe también citar que al crearse la Secretaría de la Contraloría se le otorgaron entre otras atribuciones, el control de responsabilidades de los servidores públicos, control que no podía ejercer con toda plenitud, toda vez que la anterior ley de la materia, otorgaba el poder o potestad disciplinaria, es decir el control de responsabilidades administrativas, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, a través de la instrucción de un procedimiento que en forma de juicio, se desahogaba y culminaba con sentencia o resolución de este órgano jurisdiccional en los términos de dicha ley.

En estas circunstancias, dentro de un esquema modernizador más apropiado para la administración pública estatal, se constituye a la Secretaría de la Contraloría, en la nueva Ley de Responsabilidades, como un órgano aplicador de sus disposiciones, particularmente para conocer y determinar responsabilidades de naturaleza administrativa de los servidores públicos. En este sentido, se radica ahora el poder disciplinario en los órganos de la propia administración activa, delimitando competencias que atienden a la naturaleza de las sanciones y reservando en forma exclusiva el campo de actuación globalizadora, en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia.

En este análisis somero de la Ley que se comenta, debe mencionarse también para su mejor inteligencia, que considera ahora diversos aspectos que la Ley anterior no contemplaba, y de otros más que fue necesario incorporar para hacer-

los congruentes con las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, y que cabría enumerar en los siguientes términos:

- a). Amplía el esquema de sujetos de responsabilidades en el servicio público, al contemplar a todas aquellas personas que manejen o administren fondos y recursos económicos del estado y de los municipios, o de los que se deriven de convenios de Coordinación del Estado con la Federación o con sus Municipios.**
- b). Delimita las diversas modalidades de responsabilidad de los servidores públicos, al regular expresamente en los títulos relativos la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, remitiendo las responsabilidades civil y penal a las leyes relativas.**
- c). Amplía el catálogo o código de conducta de obligaciones de los servidores públicos, al establecer en veinticuatro fracciones en forma enunciativa, no limitativa, las diversas conductas que deben normar la actuación de los servidores públicos, mismas que tienden a salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como principios a tutelar en el ejercicio de la función pública.**
- d). La determinación de responsabilidad administrativa a través de la instrucción o trámite de los procedimientos disciplinarios respectivos, se encomiendan a la Secretaría de la Contraloría y a los órganos internos de control existentes en la administración pública estatal.**
- e). Reitera como órganos disciplinarios a los otros dos poderes del estado, Legislatura y Tribunal Superior de Justicia, reservándoles sus atribuciones en el orden disciplinario para sancionar a sus propios servidores, en congruencia al principio constitucional de división de poderes que prescribe nuestra ley fundamental.**
- f). En el mismo sentido, incluye como órgano disciplinario a los ayuntamientos municipales, respecto de sus propios servidores públicos, reiterando así el principio constitucional de autodeterminación y del Municipio Libre.**
- g). Regula como innovación en la legislación estatal, las responsabilidades administrativas resarcitorias, cuyo objeto busca más que sancionar disciplinariamente a los servidores públicos responsables, la reparación o**

- resarcimiento de los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda pública estatal o municipal.
- h). Establece el registro de servidores públicos sancionados para evitar reingresos al servicio público de servidores que hayan sido inhabilitados, con el fin de salvaguardar que el servicio se mantenga en un marco de honestidad y esmero,
 - i). Se fortalece el registro patrimonial de los servidores públicos, constituyéndolo ahora como un auténtico medio de control preventivo, que permita detectar en forma objetiva la evolución patrimonial de los servidores públicos, que pudiera originar el enriquecimiento ilícito.

Descritos los aspectos relevantes del nuevo ordenamiento, procede ahora exponer su contenido, atendiendo a su estructuración temática que consta de seis Títulos, con sus respectivos capítulos, en los siguientes términos:

En su Título Primero, se establece el objeto, sujetos y las autoridades competentes en su aplicación. Destaca en este apartado la inclusión como sujetos de la ley aquellas personas que participen en actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa, siendo responsables solidarios de los responsables directos y subsidiarios por el carácter de servidores públicos de que están investidos estos últimos, quedando en consecuencia obligados en su caso, al pago de daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública del estado o al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

La Ley en este mismo apartado, remite las responsabilidades penales y civiles, a los ordenamientos específicos en dichas materias; consignando expresamente el principio del "**non bis in idem**", es decir "no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza".

En el Título Segundo, se regulan los sujetos, causales, procedimientos, órgano competente y sanciones relativas de la responsabilidad política.

En este apartado se remite, respecto de los sujetos de juicio, al artículo 127 de la Constitución Local; se regulan las reglas y formalidades del juicio político antela Legislatura estatal y las sanciones de destitución e inhabilitación que puede ser de uno a veinte años; y por lo que respecta a las causales o actos u omisiones que redunden en perjuicio de

los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho, se incluyen como tales, el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno o a la organización política y administrativa de los municipios; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales **y a los** planes, programas y presupuestos de la administración estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de sus recursos económicos; el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones y cualquier infracción u omisión a la Constitución Local o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios municipios del mismo o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

En este mismo Título, se regula un procedimiento que **se desahoga** ante la Legislatura del Estado, en forma de antejuicio o procedimiento de desafuero, que tiende a retirar el fuero constitucional de aquellos servidores que lo tienen en los términos del artículo 127 de la Constitución Local, y que en el ejercicio de sus funciones cometan delitos graves o del orden común, para dejarlos a disposición de las autoridades y leyes penales ordinarias.

Cabe destacar que la nueva Ley establece la distinción entre juicio político y declaración de procedencia o desafuero, que en la anterior Ley se confundían, en el primero al constituir un verdadero juicio toda vez que se juzga y se condena, y en la declaración de procedencia que es un antejuicio por responsabilidad penal de servidores públicos con fuero, sólo **se insta** para retirar el fuero o protección constitucional, entendida ésta como una inmunidad relativa en razón de la función, para sujetar al servidor público que haya incurrido en responsabilidad penal a las leyes y tribunales penales del orden común.

El Título Tercero. trata la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en su doble concepción disciplinaria y resarcitoria, la primera que tiene como objeto establecer la disciplina que debe imperar en el servicio público, y que se origina por el incumplimiento de las obligaciones que como Código de conducta o ética, establece con amplitud el artículo 42 de la Ley, y la aplicación de sus sanciones a través de la instrucción de un procedimiento administrativo disciplinario; en tanto que la segunda, es decir la resarcitoria, que más que establecer la disciplina en el servicio pú-

blico, tiende a lograr la reparación o resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública por irregularidades cometidas por los propios servidores.

Dentro de las obligaciones que contempla el Código de Conducta anteriormente mencionado, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el servicio público, que evite el detallarlas en razón de su amplitud, cuestión que rebasaría la intención de este bosquejo por merecer de un estudio más profundo, cabría subsumirlas en los siguientes términos:

El deber de cumplir con esmero y eficiencia con las funciones; obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos; el respeto tanto a inferiores como a superiores en la relación jerárquica; el cuidar la documentación e información a la que se tenga acceso, esto es, el deber de reserva o de secreto sobre los asuntos de su competencia, que evita el uso de información privilegiada para beneficio propio o de personas vinculadas; no ejercer otro empleo incompatible; el favorecer o contratar a familiares evitando el nepotismo y abstenerse de solicitar o recibir dinero, objetos a menor precio, donación, empleo, cargo o comisión **para sí o para su** cónyuge o parientes por consanguinidad o afinidad; o en general bienes y servicios por hacer o dejar de hacer algo relacionado con la función, en prevención de un conflicto de intereses.

De lo anterior resulta que el objeto que persigue el estado, al regular las obligaciones en la función pública, como causas de responsabilidad administrativa o de faltas disciplinarias, como también las identifica la doctrina administrativa, es el de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. En tal sentido, con dichas obligaciones tienden en su objeto o finalidad, el mantener la disciplina y la base de la organización jerárquica en una administración moderna. De ahí que para lograr su objeto o finalidad, sea menester que el estado o la administración pueda exigir a sus funcionarios, empleados o servidores el cumplimiento estricto de sus deberes, y eventualmente sancionar a quienes los infrinjan dentro de un régimen disciplinario claro y debidamente regulado.

Dicho régimen disciplinario, y su Código de conducta, es aplicable a todos los servidores públicos del estado, inde-

pendientemente de los poderes o municipios al que se encuentren adscritos en razón de su empleo, cargo o comisión.

Bajo tal concepción se observa un respeto absoluto al principio constitucional de división de poderes, al reservar el poder disciplinario y sancionador que corresponde a los poderes Legislativo y Judicial, como también en atención al principio de libertad y autodeterminación de los municipios, con respecto a sus propios servidores.

Por su parte, en la órbita de la administración pública, la Secretaría de la Contraloría constituye el órgano central del sistema disciplinario tanto en las dependencias centrales como en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, estableciéndose al efecto competencias que atienden a la naturaleza de la sanción respecto a los órganos de la propia administración, reservando a la dependencia mencionada su intervención en los asuntos de gravedad y trascendencia.

Por cuanto a las sanciones disciplinarias, la ley las conserva y reproduce respecto de la Ley anterior, tanto las de naturaleza correctiva como lo son la amonestación, sanción económica, suspensión y arresto, como las de naturaleza expulsiva o depurativa en el caso la destitución y la inhabilitación, reservando la aplicación de esta última, exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo disciplinario, que se inicia por queja o denuncia de cualquier interesado, se instruye a través de un procedimiento administrativo que culmina con una resolución, mismo que se desahoga con absoluto respeto a las garantías mínimas procesales que deben observarse en todo procedimiento en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, particularmente en observancia de las garantías de audiencia y legalidad, que deben de concederse a los servidores públicos infractores para su posterior resolución.

Sobre el particular, la instrucción del procedimiento administrativo en la Ley, procura salvaguardar las garantías que se mencionan con el respeto absoluto de los derechos de los servidores públicos, que a continuación se detallan:

- a). Ser oídos, haciéndolos sabedores de las faltas o causas de responsabilidad administrativa que se les impute.
- b). Exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.

- c). Alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizadas.
- d). A la emisión de una resolución debidamente fundada y motivada del órgano competente, y su correspondiente notificación; y
- e). De combatir la resolución, a través de dos vías impugnativas a su elección; el recurso de revocación que procede ante la propia autoridad que impuso la sanción, o en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En este contexto, destaca que el órgano disciplinario por el carácter de que está investido, tiende más a corregir actuaciones y desviaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, sancionando las responsabilidades administrativas que se configuren a través del procedimiento administrativo disciplinario.

Las resoluciones por las que se impongan sanciones especialmente las de inhabilitación, por disposición expresa de la Ley, serán inscritas en un registro que llevará la Secretaría de la Contraloría, siempre y cuando causen estado en los términos de Ley.

Por su parte, la determinación de la responsabilidad administrativa resarcitoria, como institución innovadora en la legislación estatal contemplada en la Ley que se comenta, se inicia por el fincamiento del pliego preventivo de responsabilidad, como resultado de las acciones de vigilancia o fiscalización del órgano contralor en ejercicio de sus atribuciones **legales.**

Dicha responsabilidad procede, en los supuestos en que se detecten irregularidades en el manejo, aplicación o administración de fondos y recursos económicos estatales, municipales o concertados o convenidos, por los que **se causen** daños y perjuicios estimables en dinero que afecten la hacienda pública estatal, municipal o al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos.

Con el pliego preventivo de responsabilidad, se inicia la instrucción del procedimiento administrativo **para** determinar en forma definitiva dicha responsabilidad, a través de la instancia relativa que conceda las garantías de audiencia y legalidad, que no es otra más que a través de las formalida-

des que se establecen para el procedimiento administrativo disciplinario que regula la propia ley y al cual se remite. La resolución que se emita, dará o no el carácter de definitiva a dicha responsabilidad toda vez que dicha resolución será de carácter confirmatoria, modificatoria o cancelatoria, misma que en su caso podrá combatirse en las mismas vías optativas que quedaron anteriormente indicadas.

Resaltan por su importancia, en este apartado de la Ley, los grados de responsabilidad que se regulan, directa,- subsidiaria y solidaria, como el embargo precautorio para hacerlas efectivas, con lo que se busca garantizar su recuperación a través del procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que dicha ley les otorga el carácter de crédito fiscal para efecto de su cobro, y en consecuencia les resulta aplicable el Código Fiscal del Estado al cual se remite para tales efectos.

Los grados de responsabilidad mencionados, recaen en primer orden sobre el servidor público que incurre en la irregularidad como responsable directo; en su superior inmediato que por negligencia o falta de cuidado no revisó los actos irregulares relativos constituyéndose en consecuencia en su caso, en responsable subsidiario; y en todos los casos, como responsables solidarios, los particulares, proveedores o contratistas que resulten beneficiados con los actos o contratos **materia de las irregularidades relativas.**

Por otra parte, la Ley reproduce y establece el registro patrimonial de los servidores públicos, pero ahora como un auténtico medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito, toda vez que permite a la Secretaría de la Contraloría, **dependencia responsable de su manejo, realizar el seguimiento patrimonial de quienes participan en la función pública, quedando superado el esquema de la Ley anterior, que sólo permitía sancionar el incumplimiento de la obligación de manifestación de bienes en los plazos relativos.**

En este sentido, quedan establecidos los sujetos obligados a la manifestación de bienes, y los plazos en que ésta deberá presentarse, la inicial, anual y la final o de baja, así como las sanciones por su incumplimiento, regulándose también la prohibición de recibir regalos cuando exista conflicto de intereses, y la obligación de declarar en la manifestación anual, los regalos que excedan de un valor mayor de 30 días

salario mínimo mensual vigente en el estado, siempre y cuando no se ubiquen dentro de la prohibición de referencia.

Para el seguimiento de la evolución patrimonial de referencia se faculta a la Secretaría de la Contraloría, para llevar a cabo visitas de inspección y auditoría cuando se presume un incremento sustancial del patrimonio o los signos exteriores de riqueza sean notoriamente superiores **a los ingresos lícitos** del servicio público. En tales casos cuando el servidor público sujeto a investigación, no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio sobre los bienes adquiridos o de los que se conduzca como dueño, se emitirá declaratoria en tal sentido, y se denunciará ante Ministerio Público por enriquecimiento ilícito.

En el Título Quinto, se incorporaron las disposiciones relativas a la remoción o destitución por mala conducta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la forma y términos de la Ley anterior, toda vez que obedecen a un mandato que establece el artículo 129 de la Constitución Local. Por último, se reproduce en el Título Sexto de la nueva Ley, el correlativo de la Ley anterior, respecto a la indemnización por reparación de daños de los servidores públicos, que si bien es cierto consiste en parte en la reproducción de una disposición del Código Civil del Estado, respecto **a la responsabilidad subsidiaria** de éste respecto a los actos o conductas de sus servidores, también lo es que se considera una medida avanzada y moderna en el esquema **de la legislación administrativa** del estado, que permita **en casos justificados** que el propio estado se subrogue dicha responsabilidad y la solvante directamente a los afectados, con independencia de repetir en su caso posteriormente con el servidor público responsable directo de que se trate.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel. '**Teoría General del Derecho Administrativo**'. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1981.

Bielsa, **Rafael**. '**Derecho Administrativo**'. Sexta Edición. Tomo H. Editora e Impresora la Ley, S.A., **Buenos Aires**, 1964.

- Cárdenas, Raúl. F. "**Responsabilidades de los Funcionarios Públicos**". Editorial Porrúa. México, 1982.
- Diez Manuel María. "**Derecho Administrativo**". Tomo H. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1967.
- Enciclopedia Jurídica Omeba**. Tomo XXIII. Editorial Bibliográfica Argentina, S. R. L. Buenos Aires, Argentina, 1963.
- Mariehoff, Miguel S. "**Tratado de Derecho Administrativo**". Cuarta Edición. Tomo II-B. Editado por Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1970.
- Olivera Toro, Jorge. —**Manual de Derecho Administrativo**". Tercera Edición. Editorial Porrúa, México, 1972.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "**Introducción a la Administración Pública de México**". Tomo II. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984.
- Sáenz, Carlos María. —**La Responsabilidad Administrativa del Funcionario**". En Revista Jurídica Argentina "La ley— Tomo 62. Abril-Mayo-Junio de 1951. Buenos Aires, Mayo de 1951.
- Sayagues Laso, Enrique. —**Tratado de Derecho Administrativo**". Tomo 1. Cárdenas Editor y Distribuidor. Montevideo, 1963.
- Serra Rojas, Andrés. "**Derecho Administrativo**". Novena Edición. Tomo 1. Editorial Porrúa. México, 1979.

LEGISLACION

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.**
- **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.**
- **Código Civil del Estado de México.**
- **Código Penal del Estado de México.**

SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES (1)

Por Guillermo Haro Bélchez (*)

1. IDEAS PREVIAS

Nunca como ahora un ordenamiento legal ha despertado tanto interés como la recientemente aprobada por la H. Legislatura del Estado, nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente a partir del 12 de septiembre de 1990. Y no sólo porque gran parte de su contenido resulta novedoso para la legislación administrativa del estado, como lo veremos más adelante, sino porque su inserción en el marco legal era ya tan urgente como necesario, máxime la creación en octubre de 89 de una dependencia del Ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría, destinada a velar por un "buen servicio público", que tendiera en los términos expresados por el propio gobernador del estado, "a la configuración de un Código de Conducta para la administración, basado en la honestidad de los servidores públicos, la austeridad en el gobierno y el fortalecimiento del control interno en la propia administración".

(1) El presente artículo constituye el texto ampliado de mis intervenciones en los foros regionales de análisis de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, **organizados** por el IAPEM, el Colegio de Abogados del Estado de México, A.C. y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de México. del 27 de septiembre al 11 de octubre y cuya realización tuvo lugar en los Municipios de Toluca, Naucalpan y Tlalnepantla.

(*) Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

Esta voluntad política, por contar con instrumentos jurídicos y aparatos administrativos, es de **añeja** tradición entre nosotros. Baste, tan sólo mencionar, **los rigurosos** sistemas normativos que prevalecieron en la época precolonial, que en su hora, en mucho influyeron en los de la Corona, cuya singular reciedumbre tuvo su expresión más singular en el juicio de residencia.

Ya para 1812, con la Constitución Gaditana, en cuya redacción participaron brillantes representantes de la Nueva España, se recogieron conceptos que hasta la fecha dan cimiento y vida a muchas de las instituciones vigentes. La Constitución de Apatzingán y ya en el México Independiente, las de 1824, 1857 y 1917, contienen normas específicas que prevén regímenes para conocer de la responsabilidad de los servidores públicos. Los intentos, pues, tanto nacionales, como estatales no han desmayado en el propósito de dar contenido jurídico, de auténtico rigor a las conductas de los servidores públicos.

La tradición en la materia es, por tanto, abundante y continua, y la necesidad de regular con mayor precisión y detalle las actuaciones de quienes servimos a la administración, resultaba urgente, no sólo por las constantes demandas de la sociedad para contar con una mejor y más honesta administración, sino en buena medida, por el mayor grado de —sofisticación— de las conductas ilícitas de los servidores públicos.

Así pues, entre los indudables méritos de este nuevo ordenamiento legal, destaca el de su oportunidad y claridad, lo que en mucho contribuirá al mejoramiento administrativo y moral del aparato público, en su vertiente tanto jurídica como política y lo que es aún mejor, el abatimiento de las causas de impunidad.

2. MARCO GENERAL DE LA NUEVA LEY

Las acciones de coordinación emprendidas con la Federación (2) a últimas fechas, hacían necesario un nuevo orde-

(2) Ver en este sentido: Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental" y Convenio Único de Desarrollo 1990, que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México.

namiento legal para reglamentar las responsabilidades administrativas, que viniera a sustituir el anterior texto legal sobre la materia de 11 de abril de 1984, que estuvo vigente desde el lo. de mayo de dicho año, hasta el pasado 11 de septiembre, texto que en nuestra opinión, había ya cubierto su ciclo histórico, y que resultaba, por tanto, oportuno sustituir, de cara a la inserción plena de la Secretaría de la Contraloría en el marco de la administración pública estatal y a la conveniencia de renovar los sistemas y mecanismos de control vigentes, haciéndolos congruentes con los existentes en la esfera federal, lo que a su vez " .. permitirá por una parte, facilitar el cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, en el control y fiscalización del gasto público estatal y por la otra, el mejor desempeño de las acciones de coordinación que se han venido instrumentando para la vigilancia del gasto concertado o convenido con la Federación y con nuestros municipios, que se traduzca en un control más adecuado y definido de las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios...". (3)

La nueva Ley comprende seis títulos y sus correspondientes capítulos, en los que se regulan ampliamente **las responsabilidades** en el servicio público, particularmente las de naturaleza política y administrativa, remitiendo en los términos del Artículos 4o. las de orden penal o civil a los Códigos de la materia.

En su Título Primero, se establece el objeto y materia que **regula** (Art. 1o.), particularmente los sujetos (Art. 2o.) que se definen con mayor amplitud con respecto a la anterior ley, al incluirse ahora a aquellos servidores públicos que manejen o administren fondos o recursos económicos concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios y junto con éstos, a los particulares que participen en los actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa para los servidores públicos, quedando por tanto, unos y otros, obligados al pago de los daños y perjuicios causados ya sea a la hacienda pública del estado, a la municipal, o al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos. De singular relieve resulta esta incorporación de los particulares a la sujeción de la nueva Ley, en los supuestos mencionados, lo que permitirá de una manera más expedita,

(3) **Exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.**

el resarcir, reparar o indemnizar los daños y perjuicios causados a la hacienda pública, en vía administrativa, utilizando para ello herramientas ya existentes en la legislación del estado, como la facultad económica-coactiva inmersa en el Código Fiscal del Estado.

En el Título Segundo, de igual modo, se regulan con mayor amplitud las causas de responsabilidad política y del procedimiento del juicio político definiendo con mayor claridad, con respecto a la abrogada ley, las distinciones de éste con el antejuicio o declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, señalando con toda claridad que el primero, constituye un auténtico juicio, se juzga y se condena (con destitución del cargo e inhabilitación para el ejercicio de la función pública de un año hasta veinte años), y el segundo, o sea el antejuicio, sólo se instaura para retirar el fuero o protección constitucional, **para sujetar** a dichos servidores públicos (Diputados de la legislatura del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia) a las leyes y tribunales penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas denunciadas.

En su Título Tercero (De las Responsabilidades Administrativas) se regulan con mayor rigor las obligaciones de los servidores públicos, al establecerse un nuevo Código de Conducta, tendiente a preservar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, reiterando los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses.

Mención especial merece, del contenido de esta nueva Ley de Responsabilidades, el respeto a la división de poderes y a la autonomía municipal, al reservarles su campo de aplicación de la ley y el poder disciplinario y sancionador con respecto a sus servidores (Ver infra).

También, resalta como un aspecto relevante y novedoso para la legislación administrativa del Estado, la inclusión de un capítulo destinado a regular el fíncamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las **disciplinarias**, pues **en tanto que éstas tienen por objeto sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos vio-**

latorios al Código de Conducta previsto en las veinticuatro fracciones del Artículo 42, aplicando sanciones correctivas y expulsivas o depurativas, aquellas buscan reparar o **resarcir** los daños y perjuicios estimables en dinero, **causados a la hacienda pública** (Ver infra).

Por otra parte, con objeto de evitar que los servidores públicos que hayan transgredido sus obligaciones como tales, se reincorporen sin más, de nueva cuenta, al servicio del estado, se constituye un registro de servidores **sancionados** (") particularmente de inhabilitados, cuya actualización **se realizará** con la permanente información **que remitan las autoridades aplicadoras de la Ley** (Art. 3o.).

Atentos a los principios de legalidad, **seguridad** jurídica, fundamentación y motivación, que deben revestir los actos de autoridad con respecto a los gobernados, se incluyen en la Ley (Arts. 65 a 68) medios impugnativos contra las resoluciones administrativas de las autoridades, ya sea mediante la interposición del recurso de revocación, que podrá interponerse ante la propia autoridad, o bien reclamarse en vía de juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, siendo en consecuencia optativa la vía en favor del afectado.

Un nuevo tratamiento se da en el Título Cuarto, al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, superando a nuestro juicio el esquema anterior, tanto **en los sujetos obligados**, como en convertirlo en un eficaz medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito y no sólo en la facultad sancionadora que, por su incumplimiento en la presentación de las correspondientes manifestaciones **de bienes en los plazos** establecidos, permitía el anterior ordenamiento. Sobre este particular, **se reitera** en el nuevo texto que la presentación de la manifestación de bienes se haga ante la Secretaría de la Contraloría, misma que continuará llevando el registro y control de la evaluación patrimonial, con la diferencia de que ahora dejará a los otros poderes y a los ayuntamientos municipales, la facultad disciplinaria por su incumplimiento respecto de sus servidores, pero conservando y registrando di-

- (4) Ver "Acuerdo **que fija las normas de funcionamiento e integración** del registro de servidores públicos sancionados en la Administración Pública Estatal y su sector auxiliar y se delegan facultades que en el mismo se consignan", publicado en la Gaceta del Gobierno de 21 de septiembre de 1990.

cha información la Secretaría de la Contraloría. Así, las investigaciones y auditorías que procedan respecto a **incrementos** patrimoniales desorbitados, se dejan a la propia Contraloría en el campo de la administración central y a los otros poderes y ayuntamientos respecto a sus servidores, presentado cada una de las denuncias que en su caso procedan ante el Ministerio Público, por enriquecimiento ilícito, previas las declaratorias, de no haber acreditado el servidor público, los incrementos relativos.

Por último, el ordenamiento vigente, reitera la prohibición para los servidores públicos de recibir obsequios que impliquen conflicto de intereses, y de declarar en la manifestación anual, aquéllos que no se encuentren en tal supuesto, pero cuyo valor unitario exceda a treinta días de salario mínimo vigente en la capital del Estado.

Los Títulos Quinto y Sexto se refieren a la remoción de magistrados por mala conducta y la indemnización por reparación de daños de los servidores públicos, que ya contemplaba la abrogada Ley y cuya regulación se reitera por considerarse necesaria.

3. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS *

3.1 Introducción

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, aprobadas por la H. Legislatura del Estado en octubre de 1989 (s) que incorporaron a la Secretaría de la Contraloría como la dependencia del Ejecutivo facultada para „ . . . Conoce investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas...”, vinieron a señalar la necesidad de un cambio radical en la aplicación del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues si bien es cierto que la fracción XIX del Artículo 38 bis del ordenamiento antes aludido, otorgaba la facultad genérica de constituir responsabilidades a la Secretaría de la Contrato-

(5)	Gaceta del Gobierno de 11 de octubre de 1989.
(*)	El presente artículo procurará centrarse fundamentalmente en los Títulos Tercero y Cuarto de la nueva Ley, dejando sin abordar el resto, sin menoscabo de su importancia y trascendencia.

ría, dichas facultades se le presentaban sumamente limitadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios entonces vigente, quien otorgaba el poder disciplinario o sancionador al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado,(⁶)

Bajo estas condiciones, resultaba urgente en apoyo al pleno desarrollo de las facultades de la Secretaría de la Contraloría, dar una nueva concepción al sistema de responsabilidades, sustrayendo el poder disciplinario o sancionador del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para depositarlo ahora en la propia administración y respetando el que corresponde a los otros poderes y ayuntamientos municipales del estado, pero en los términos de la propia Ley de Justicia Administrativa, robusteciendo y reservando su campo competencia) en los juicios contenciosos administrativos que procedan contra las resoluciones administrativas que impongan sanciones.

3.2 Autoridades aplicadoras del nuevo Régimen de Responsabilidades

La nueva Ley constituye por tanto, a la Secretaría de la Contraloría como órgano aplicador de la misma en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, radicando el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, corresponsabilizándose en su aplicación a las demás dependencias de la administración pública, respecto de sus propios servidores, y aquella que les corresponde en su carácter de coordinadores de sector, respecto a los servidores de los organismos auxiliares y fideicomisos bajo su coordinación, que podrán conocer e investigar a través de sus órganos de control interno, delimitando competencias en razón de la naturaleza de las sanciones y reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría, en su carácter de dependencia globalizadora, en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia.

(6) Ver en especial el capítulo cuarto "Del procedimiento para determinar responsabilidades administrativas" de la abrogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de 11 de abril de 1984.

3.3 Resultados **del Régimen de Responsabilidades de la Ley de 11 de abril de 1984** (vigente desde el 1o. de mayo)

Como ya se ha dicho, la anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en vigor durante el período comprendido entre el 1o. de mayo de 1984 y el 11 de septiembre de 1990, facultaba inicialmente al extinto Tribunal Fiscal Local y después al actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a tramitar y resolver las denuncias, acusaciones o quejas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal que se desahogaban a través de un procedimiento identificado como juicio de responsabilidad administrativa.

En los aproximadamente seis años y cuatro meses, los **gobernados** presentaron 178 juicios de responsabilidad administrativa,⁽⁷⁾ de los cuales 54 correspondieron al Tribunal Fiscal Estatal y 124 al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad. Según adscripción de los denunciados, 94 juicios se promovieron en contra de servidores públicos **estatales** y 84 en contra de funcionarios municipales. Por lo que toca al resultado de los juicios, solamente en 29 se declaró fundada la denuncia, acusación o queja por responsabilidad administrativa, imponiéndose las sanciones de amonestación, multa y suspensión en el empleo, sin que en ningún caso se haya aplicado arresto y la destitución del cargo, y respecto de los restantes 149 juicios, 4 se encuentran en trámite y en 145 no fue posible declarar fundada la denuncia, acusación o queja por responsabilidad administrativa, básicamente por la falta e insuficiencia de pruebas sobre las conductas denunciadas y por desistimiento que los gobernados presentaban.

Los datos anteriores invitan en el futuro **a una** amplísima campaña de difusión de la nueva Ley a los destinatarios de la

- (7) Tomado de la intervención del Lic. Tomás Ruiz Pérez, Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en el Séptimo Seminario de Actualización " Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y Municipios", organizado por el propio órgano jurisdiccional del 27 al 29 de septiembre de 1990, en el Auditorio de la Biblioteca Central del Centro Cultural Mexiquense, en Toluca, Méx.

misma, con el propósito de que sea conocida tanto por los servidores públicos, como por los integrantes de la población, a efecto por una parte de que los primeros cumplan con sus atribuciones estrictamente apegados a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y que los segundos se encuentren en posibilidad de denunciar las probables conductas irregulares y desviaciones en que incurran los mismos.

3.4 El Código de Conducta de los Servidores Públicos.

En su toma de protesta, el Gobernador del Estado expresó ante la H. Legislatura, que ". El Código bajo el cual se proponía gobernar se inspiraba en el espíritu republicano y austero de los liberales juaristas, para actuar con absoluta honradez y exigirla a sus colaboradores ". El resultado de esta voluntad política se vio claramente reflejado en principio en las reformas y adiciones propuestas y aprobadas por la H. Legislatura del Estado (8) que reformaron los Artículos 3 fracción III, 12 fracciones IX y XIII, 39, 61 primero y último párrafo, 62 párrafo segundo, 63, 65, 68 segundo párrafo y 69 de la entonces vigente Ley de Responsabilidades y que tuvieron por objeto el reforzar una vigorosa moral pública que supeditara los intereses familiares, individuales o de grupo, al interés general de la entidad y al orden jurídico.

En consecuencia, el nuevo ordenamiento, congruente con los citados postulados, amplía el esquema de obligaciones o Código de Conducta de los Servidores Públicos, en especial, los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses, plasmado en las veinticuatro fracciones del Artículo 42.

(8) Gaceta del Gobierno de 14 de octubre de 1989.

**JUICIOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

	%
JUICIOS CORRESPONDIENTES AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -----	69.7
JUICIOS CORRESPONDIENTES AL TRIBUNAL FISCAL ESTATAL -----	30.3
T O T A L	100.0

JUICIOS CORRESPONDIENTES AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -----

JUICIOS CORRESPONDIENTES AL TRIBUNAL FISCAL ESTATAL -----

T O T A L

JUICIOS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES -----	52.8
JUICIOS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES -----	47.2

JUICIOS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES -----

JUICIOS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES -----

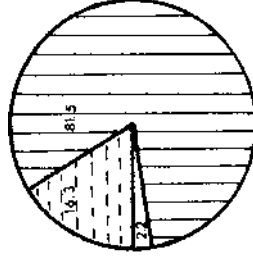
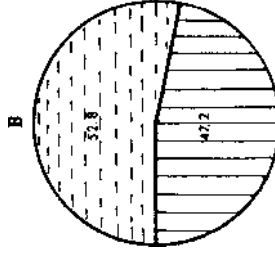
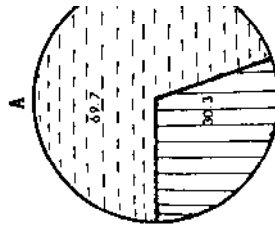
T O T A L

JUICIOS CON DENUNCIA FUNDAMENTADA -----

JUICIOS CON DENUNCIA NO FUNDAMENTADA -----

JUICIOS EN TRAMITE -----

T O T A L



EN NINGUN CASO SE APL. CO. EL ARRESTO O DE AMONESTACION, MULTA / SUSPENSIÓN EN EL IMPONIENDOSE LAS SANCIONES

3.5 Concepto de Superior Jerárquico

Ya ha quedado señalado que la nueva Ley, otorga la facultad sancionadora o disciplinaria a la Secretaría de la Contraloría, y a las demás dependencias del Ejecutivo Estatal. De igual modo quedó asentado que en respeto a la división de poderes y a la autonomía municipal se reserva a ellos su campo de aplicación de la Ley y el poder disciplinario o sancionador, respecto a sus propios servidores.

En consecuencia, para estos efectos, en los términos del Artículo 44, en el Poder Ejecutivo del Estado se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia correspondiente y en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos al coordinador del sector, quienes aplicarán las sanciones cuya imposición les atribuye la Ley (ver infra). En el gobierno municipal se entenderá por superior jerárquico al Ayuntamiento, que determinará las sanciones cuya imposición se le atribuyen, para ejecución o aplicación al Presidente Municipal. Tratándose de estos últimos, así como regidores y síndicos corresponderá a la Legislatura la aplicación de las sanciones que les correspondan.

Por lo que toca a los poderes Legislativo y Judicial, se rán superiores jerárquicos, los Presidentes de dichos Poderes, quienes aplicarán las sanciones que establece la misma cuando sus respectivas feyes orgánicas no dispongan otra cosa.

3.6 Conocimiento de Quejas y Denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos

La Ley señala diversas maneras para conocer de actos, conductas u omisiones de los servidores públicos que signifiquen un incumplimiento a sus obligaciones. Veamos cuáles son:

- a) Cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en los módulos y buzones ubicados para tal fin en las dependencias de la **administración pública, en los organismos auxiliares** y fideicomisos públicos, y en los ayuntamientos.

Dichas quejas, establece el segundo párrafo del Artículo 45 se remitirán a la Secretaría de la Contraloría en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas.

Tanto el Tribunal Superior de Justicia, como la Legislatura, y los ayuntamientos establecerán sus propios órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos.

- b) Los servidores públicos deberán denunciar por escrito al órgano de control interno de su dependencia o a la Secretaría en su caso, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de sus servidores subordinados.

El propio órgano de control interno determinará si existe o no responsabilidad administrativa, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, de ser de su competencia (ver infra) las sanciones disciplinarias correspondientes. Cuando actúe directamente la Secretaría de la Contraloría, ésta determinará la responsabilidad y aplicará en su caso la sanción que corresponda.

- c) Cuando por motivo de las funciones que realice la Secretaría de la Contraloría, resultare responsabilidad de servidores públicos, informará de ello al superior jerárquico para que proceda a su determinación y sanción disciplinaria si fuera de su competencia (ver infra). Si se tratase de una responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría de la Contraloría, ésta conocerá directamente del asunto, informando al superior jerárquico y al órgano de control interno, en su caso, para que coadyuven en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Por lo que hace a la aplicación de sanciones correspondientes a los titulares y a los servidores públicos adscritos a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos en su caso, la Secretaría de la Contraloría las aplicará cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. Cuando se trate de servidores públicos de la propia Secretaría de la

Contraloría, que incurran en responsabilidad Administrativa, serán sancionados por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, al tenor de lo dispuesto por el Reglamento Interior de la Secretaría.

Es importante destacar las bondades que el sistema anteriormente descrito representa con respecto al anterior, entre las que se destaca la referente al hecho de que bajo el amparo del sistema vigente hasta el pasado 11 de septiembre, de carácter eminentemente jurisdiccional, se admitía que el gobernado se desistiera de la denuncia, acusación o queja por responsabilidad administrativa. De cara al nuevo sistema, si el gobernado se llegare a desistir, la investigación no va a sobreeserse, por considerarse cuestiones de orden público, que no pueden paralizarse o extinguirse por voluntad de los particulares. Antes al contrario, se continuará con una exhaustiva investigación oficiosa de las conductas de los servidores públicos, sin limitarse a las pruebas que aporten los gobernados, para alcanzar la verdad material en cada caso, respetando, por supuesto, las garantías individuales de los servidores públicos, en especial los principios constitucionales de audiencia y fundamentación y motivación.

3.7 Sanciones disciplinarias y procedimiento administrativo para aplicarlas

El texto vigente conserva las sanciones disciplinarias del anterior ordenamiento, tanto las de naturaleza correctiva como la amonestación y la multa (ahora conceptuada como sanción económica) y las de naturaleza expulsivas o depurativas como la destitución y la inhabilitación, cuyo objetivo es el de retirar del servicio público a los servidores sancionados reservando la aplicación de la inhabilitación exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría. Todas estas sanciones, salvo la económica, cuando exceda de un monto superior a 200 veces el salario mínimo vigente en la capital del estado, y la inhabilitación, podrán ser aplicadas por los superiores jerárquicos en los términos antes mencionados (ver supra). La Secretaría de la Contraloría, podrá aplicar también la suspensión o la destitución, cuando el superior jerárquico no lo haga, notificando a éste lo conducente, cuidando en todo momento no violar el principio **de "non bis in idem"** (no imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza).

En términos del actual ordenamiento, son sujetos de responsabilidad administrativa, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los poderes Legislativo y Judicial, con independencia del acto jurídico que les dio origen. También quedan sujetos, de acuerdo **a lo señalado** por el Artículo 2o., aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios y aquellos que se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos **que se realicen** con cargo a dichos recursos (ver infra): Fincamiento de Responsabilidades Administrativas **Resarcitorias**.

Se incurre en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones señaladas en el Artículo 42, lo que a su vez da lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios correspondientes y a la aplicación **de las sanciones a las que** ya hemos hecho referencia.

3.7.1 Garantía de Audiencia

Todas las sanciones administrativas contempladas en el Artículo 49 de la Ley, excepto la amonestación, se impondrán de acuerdo a los principios constitucionales consagrados en nuestra Carta Magna (legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación), etc.

Conocido por tanto, un incumplimiento de obligaciones por parte de cualquier servidor público, se le citará **a una audiencia**, haciéndole saber la responsabilidad **o responsabilidades**, que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho **a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga**, por sí o por medio de defensor. A esta audiencia, podrá **asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe**. Entre la fecha **de citación**, y la **de la audiencia**, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Al concluir dicha audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la autoridad deberá resolver sobre la inexistencia o existencia de responsabilidad, imponiendo si este fuera el caso al infractor, las sanciones administrativas correspondientes, debiendo notificar la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Estas prescripciones no son aplicables, si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen la configuración de otras causales con cargo al presunto responsable, disponiéndose entonces la práctica de investigaciones, citando para otra u otras audiencias.

3.7.2 Suspensión de los presuntos responsables

Cuando de la gravedad de los actos o conductas imputadas a un servidor público, se considere la conveniencia de suspender temporalmente de sus cargos al o los presuntos responsables, ésta se podrá determinar, si así conviene para la mejor conducción o continuación de las investigaciones.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultaren responsables de la falta que se les imputa serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran recibir durante el tiempo de la suspensión. Cuando el nombramiento del servidor público de que se trate haya sido autorizado por el gobernador del estado, se requerirá su autorización para proceder a dicha suspensión. Igualmente se requerirá autorización de la Diputación Permanente, si el nombramiento requirió ratificación de ésta, en los términos de la Constitución Política de; Estado.

3.7.3 Confesión de responsabilidad por parte del servidor público

Si durante la instrucción de procedimiento relativo, el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar la resolución, salvo que la autoridad que conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. De darse pleno valor probatorio a la misma, se impondrán dos tantos de

la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, salvo en el caso de causación de daños y perjuicios a la hacienda pública que deberá ser suficiente para indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados.

3.7.4 Medios de defensa contra las resoluciones que impongan sanciones administrativas

El servidor público podrá impugnar las sanciones administrativas que afecten sus intereses, ante la propia autoridad que las emitió, mediante recurso de revocación, que podrá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación de este recurso, se sujetará a lo siguiente:

- a) Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considera necesario rendir.
- b) La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días hábiles, que a solicitud del servidor público o de la autoridad podrá ampliarse una sola vez por cinco días hábiles más y,
- c) Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días hábiles siguientes, notificándola al interesado.

La interposición de este recurso, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si así lo solicita el promovente y cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Tratándose de sanciones económicas, cuando su pago se garantice en los términos del Código Fiscal del Estado y

- b) Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
- Que se admita el recurso.
 - Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y, Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Adicionalmente, el servidor público podrá optar entre interponer este recurso o impugnar directamente la resolución ante el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado (en una de las cinco Salas Regionales del mismo), recurrir después en su caso a la Sala Superior y finalmente a la protección de los tribunales federales, mediante la interposición del juicio de garantías.

Es de destacarse, finalmente que las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales del erario estatal o municipal y en su caso se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución.

3.7.5 Medios de apremio

Para el cumplimiento de las atribuciones antes señaladas, las autoridades podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- a) Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado.
- b) Auxilio de la fuerza pública.

Si existiera resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará de acuerdo a lo preceptuado por el Artículo 71 de la Ley, a lo que prevenga la legislación penal.

3.7.6 Plazos de prescripción para la imposición de sanciones

En el Artículo 71 del texto legal que nos ocupa, se señalan dichos plazos al tenor de las siguientes reglas:

- a) Prescribirán en tres meses, si el beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor, no excede en diez veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero.
- b) En los demás casos prescribirán en tres años, salvo las de naturaleza económica que prescribirán en los mismos términos que para los créditos fiscales señale la legislación relativa.

Este plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, interrumpiéndose la misma por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable.

3.7.7 Registro de servidores **sancionados (en especial inhabilitados).**

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará en términos de la Ley, de inmediato. En el caso de suspensión, destitución o inhabilitación, éstas surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Todas las resoluciones y acuerdos que emitan en el ámbito de sus respectivas competencias los órganos disciplinarios, deberán constar por escrito, debiendo inscribirse en un registro que llevará la Secretaría de la Contraloría, particularmente las de inhabilitación.(")

Todos los aspirantes **a ingresar** al servicio de la administración pública estatal, deberán acreditar la no existencia de registro de inhabilitación, para poder ocupar un empleo, cargo o comisión.

Por lo que respecta, a las resoluciones **que impongan** sanciones a los servidores públicos de los poderes Judicial y Legislativo, y de los ayuntamientos municipales, éstas de-

- (9) Ver "Acuerdo **que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos sancionados en la Administración Pública Estatal y su sector auxiliar y se delegan facultades que en el mismo se consignan**" **publicado en la Gaceta del Gobierno de 21 de septiembre de 1990.**

berán ser remitidas por los órganos competentes a la Secretaría de la Contraloría para su registro correspondiente.

4. FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS

Como ya se señaló en la exposición del marco general de este nuevo ordenamiento, uno de los aspectos más relevantes y novedosos de la Ley, lo significa la inclusión del capítulo que regula el fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias.

Este tipo de responsabilidades, tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos.

4.1 Autoridades responsables de su fincamiento

La Ley establece en su Artículo 72, que tanto la Secretaría de la Contraloría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección, o bien los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, podrán fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del estado o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero causados a la hacienda pública.

4.2 Responsabilidad directa, subsidiaria y solidaria

Este tipo de responsabilidad se fincará en forma directa a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades relativas, en forma subsidiaria a los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares sea en forma dolosa, culposa o por negligencia, y en forma solidaria a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el estado, se afecten recursos económicos del estado, o cuando éstos hayan participado junto con

los servidores públicos en las irregularidades que originen responsabilidad.

Los responsables de acuerdo a lo previsto por el segundo párrafo del Artículo 73, garantizarán con el embargo preventivo en forma individual el importe de dichos pliegos preventivos, a reserva de su calificación definitiva por parte de la Secretaría de la Contraloría, previa substanciación del procedimiento administrativo que establece el Artículo 59 (ver supra), que tendrá por objeto confirmar, modificar o cancelar dichos pliegos.

Estas disposiciones son aplicables a los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial y de los ayuntamientos, estos últimos cuando se trata de recursos CUD, CODEM, PRONASOL, etc., en los términos del Artículo 2 de la ley que nos ocupa.

Por último, la Ley también otorga facultades a la Secretaría de la Contraloría para cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades, cuando éstas no excedan de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado, por incosteabilidad práctica de cobro.

5. REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El esquema vigente, como ya ha quedado asentado, supera en mucho al de la abrogada Ley. No sólo porque amplía los sujetos obligados, sino en mayor medida porque pasa a convertirse en un auténtico y eficaz medio de control preventivo contra el enriquecimiento ilícito.

Se ratifican los tres momentos en que el servidor público debe presentar su Manifestación de Bienes:

- a) Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión.
- b) Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo.
- c) Durante el mes de mayo de cada año.

En el caso de que cualquier servidor público, no presente la correspondiente Manifestación de Bienes en los plazos antes citados, se le aplicará, previa garantía de audiencia, una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis me-

ses del total del sueldo base presupuestal, previniéndosele en el caso de continuar omiso, de poder ser separado de su cargo, procediendo desde luego a la investigación de su patrimonio y a la inhabilitación.

5.1 Visitas de Inspección y Auditoría

Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y claramente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la ley faculta (Art. 83) a la Secretaría de la Contraloría a practicar, fundando y motivando su acuerdo, visitas de inspección y auditoría. Si estos actos requirieren orden de autoridad judicial, la propia Secretaría formulará ante ésta la solicitud correspondiente.

Con antelación a ello, se dará vista al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones, para que exponga a lo que a su derecho convenga.

Como resultado de estas visitas, la Secretaria de la Contraloría en su caso, queda facultada para hacer ante el Ministerio Público la declaratoria de que el servidor público no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio.

6. REFLEXION FINAL

Aunque si bien es cierto que en el combate contra la corrupción, "el camino por andar es aún muy largo", no guardo la menor duda que este nuevo marco legal, que reafirma la voluntad añeja y raigambre de honestidad y firmeza de nuestro gobernador en este campo, será un instrumento sumamente valioso, que nos permita seguir ampliando y mejorando los controles sociales sobre los actos del poder, de todos los poderes, y que la moral pública y la moral social a que aspiramos se vean correspondidas por un servicio público a todas luces eficiente y probo y una sociedad atenta y vigilante a este mandato.

EL JUICIO POLITICO Y LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

Por Enrique Medina Bobadilla (*)

Ha sido característica del actual titular del Poder Ejecutivo del Estado, velar por la debida actuación de los servidores públicos, con el propósito de robustecer la administración pública, a fin de que esa función sea honesta, eficaz y eficiente para incrementar la confianza en las autoridades por parte de la ciudadanía.

La función del servidor público debe entenderse como el desempeño eficaz de sus responsabilidades, cualquiera que sea su nivel con el cuidado y esmero que requieren los actos de gobierno, porque la irresponsabilidad, el descuido o la corrupción, no sólo denigra a quien la comete sino que también perjudica a la comunidad y se desvirtúa la imagen del poder público.

Con estos principios fundamentales la H. Legislatura, a iniciativa del Ejecutivo, expidió una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Uno de los aspectos esenciales que contempla el ordenamiento indicado, es precisamente el relativo al juicio político y declaración de procedencia, aplicables para los servidores públicos de alto nivel, tomando como referencia para esta clasificación los lineamientos de la Constitución Federal, relativos a las responsabilidades de los servidores públicos, y que se concretizan en el artículo 127 de la Constitución Política Local.

En efecto, el precepto últimamente citado, señala que los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados

(*) Director Jurídico Consultivo del Gobierno del Estado de México.

del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares **de las** dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia, **son responsables** de los delitos **graves** del orden común que cometan durante el tiempo de su cargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones y que el gobernador lo **será igualmente** pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra **la soberanía del estado**.

La ley de Responsabilidades, recientemente aprobada por el Congreso de la entidad, establece las responsabilidades **de tipo** político y las administrativas, contiene además, las medidas **legales** que tienden al propósito **de sancionar a** los servidores públicos que incurran en cualquiera de esos tipos de infracciones, estableciendo los procedimientos idóneos para dar curso a las acusaciones y resolver sobre las mismas.

El procedimiento de juicio político y declaración de procedencia lo lleva a cabo la Legislatura del Estado, **erigida en gran jurado** en términos de lo que comúnmente se ha denominado como "Tribunal de Acusación y de Sentencia—.

Las resoluciones que tome en este sentido, deberán ser por mayoría absoluta del número total de sus **integrantes**. Esas determinaciones pueden darse en dos sentidos: si ha lugar a proceder en contra del acusado o si no ha lugar a proceder en contra del mismo, esto último sin perjuicio de que en tratándose de alguna acusación de tipo penal, ésta pueda **seguir** su curso cuando el servidor público haya dejado de tener fuero, salvo los casos de prescripción prevenidos por la Ley.

En la exposición de motivos de la iniciativa de decreto correspondiente, enviada por el titular del Poder Ejecutivo a la H. Legislatura, se señala que, a diferencia de lo contemplado en este aspecto por el anterior ordenamiento, se regulan con más amplitud las causas de responsabilidad política y el procedimiento del juicio político, configurando una normatividad de carácter sustantivo y adjetivo o procesal, definiendo específicamente el propio juicio político y **la declaración** procedente por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, que se confundían, ya que el primero es un auténtico juicio, en el que se juzga y condena, en tanto que la declaración de procedencia sólo se instaura para retirar el

fuero o protección constitucional **de algunos servidores públicos como si se tratara de una inmunidad relativa, en razón de la característica de sus funciones, a fin de que queden sujetos a las leyes y tribunales penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas delictivas.**

Para la procedencia del juicio político, **se establece la referencia de que debe tratarse de actos u omisiones de los servidores públicos con fuero, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o de su buen despacho, con una sistematización y claridad meridiana para que no se preste a dudas de interpretación ese actuar, tomando para este efecto, con la adecuación correspondiente, el espíritu de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.**

En forma concreta y resumida **podemos referirnos al contenido de las ocho fracciones que contempla el artículo 7o. de la Ley que se comenta como son: el ataque a las instituciones democráticas; la forma de gobierno; la organización política y administrativa de los municipios; violaciones graves y reiteradas a garantías individuales y sociales, las que contraríen la libertad del sufragio; la usurpación de funciones; las infracciones a la Constitución Política Local o a las leyes estatales cuando se detecte que se causan perjuicios graves al estado o municipios o motiven trastornos que impidan el funcionamiento normal de las instituciones, así como las violaciones graves a planes, programas y presupuestos de la administración pública a nivel estatal y municipal.**

Se cumple con el principio constitucional **consignado en el artículo 6o. en el sentido de que el juicio político no procede por la mera expresión de ideas.**

Por otra parte, **corresponde a la Legislatura valorar tanto la existencia, como la gravedad de los actos u omisiones y cuando éstas pudiesen tener el carácter de delictivas, se concretará a formular la declaración de procedencia.**

La sanción derivada del juicio político, **amerita la destitución del servidor público, que puede complementarse con la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicas, de un año hasta 20 años.**

En lo que respecta al procedimiento del juicio político, **debemos comentar en primer término, que lo más adecuado es que debe incorporarse como así está consignado, en la Ley de Responsabilidades y no en la Ley Orgánica del Poder**

Legislativo que solamente debe referirse a la estructura y organización del Congreso ; calificación de elecciones como colegio electoral ; los mecanismos de instalación de la Legislatura, las sesiones de la misma, la forma de integrar la mesa directiva; las atribuciones de los miembros que la formen; sus órganos auxiliares; la estructura de la gran comisión; las atribuciones de los comités técnicos de dictamen; las facultades y atribuciones de los diputados; las atribuciones de la diputación permanente, la Contaduría General de Glosa y esencialmente el procedimiento legislativo desde el derecho de iniciar leyes o decretos , su discusión , las votaciones y resoluciones; los actos de carácter ceremonial o protocolario y el trámite para suspender o desaparecer ayuntamientos o para la suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

Con lo anterior se evitará la remisión de aspectos sustantivos que contempla la Ley de Responsabilidades al procedimiento respectivo establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo , tocando a éste de acuerdo con sus competencias y atribuciones el aprobar en su caso las adecuaciones que se requieran a este último ordenamiento para concordarlo con la citada Ley de Responsabilidades.

Los aspectos relevantes del procedimiento en el juicio político son:

a).-Que el juicio sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe el cargo, empleo o comisión y dentro de un año después de que deje de ocuparlos.

b).-Que la Legislatura, a través de una sección instructora, será la encargada de sustanciar el procedimiento, formada por dos a cuatro diputados.

c).-Que existe acción popular para formular denuncias, que se acompañarán de los elementos de prueba que las justifiquen y que deberán ser ratificadas en un lapso de tres días, sin que se tomen en cuenta las denuncias anónimas.

d).-Que la sección instructora , deberá practicar todas las diligencias necesarias , tendientes a la comprobación de los hechos materia de la denuncia , haciendo saber al acusado su derecho para defenderse por sí o por conducto de su defensor.

e).-Que tanto el ciudadano que acuse , como el servidor público acusado, pueden formular alegatos , una vez terminada la instrucción y dentro del término de seis días.

f).-Que la sección instructora formulará dictamen, vía **conclusiones**, en las que **determinará si se comprobó la denuncia; si existe** responsabilidad del servidor público y la **propuesta de sanción** que deba imponerse, **en un plazo de sesenta días**, contados **a partir de la fecha en que se le hubiese turnado** la denuncia, **o por el contrario**, proponer que no ha lugar a proceder en contra del servidor público, por haberse comprobado **su inocencia**.

g).-**La Legislatura**, constituida en **Jurado de Sentencia**, con por lo menos **las dos terceras partes de sus miembros**, **tratará el asunto respectivo**, dando oportunidad al **denunciante** y a la sección instructora, **así como al acusado**, de que **aleguen lo que a su derecho** convenga, **procediéndose a dar lectura a las constancias** y conclusiones, **para posteriormente** discutir y proceder **a la votación** respectiva, **para emitir la resolución** que corresponda.

h).-Si es absolutoria **la resolución**, el **servidor público acusado**, podrá continuar **en el ejercicio de su función**. En caso contrario **decretará la destitución** del cargo y el período de inhabilitación.

i).-**Esas resoluciones son definitivas** y por ende, **inatacables**.

En cuanto a la declaración de procedencia por responsabilidad penal, se mencionan como de importancia, los siguientes aspectos:

a). En el caso de que se presente denuncia o **querrela mediante la** presentación de elementos de prueba **por parte de la ciudadanía** o a requerimiento **del Ministerio Público**, cuando estén reunidos los requisitos de la acción **penal**, **la Legislatura se avocará** al conocimiento y resolución de los **asuntos que se sometan a su consideración**, cuando se refieran a **servidores públicos** señalados **en el artículo 127** de la Constitución Política Local, siguiendo en **lo conducente** el mismo procedimiento **que se utiliza para el juicio** político.

b). La sección instructora sin prejuzgar **sobre la probable existencia** del delito y la **presunta responsabilidad del inculpado**, que es **exclusiva del Ministerio Público**, **procurará las diligencias que estime necesarias**, para dictaminar si se **reunen** los elementos mencionados, **así como la subsistencia de la protección constitucional o fuero**.

c).-En las conclusiones correspondientes, se emitirá dictamen que determine si ha lugar o no a declaración de procedencia por responsabilidad penal.

d).-Si la sección instructora considera la inoperancia de la imputación, la someterá a la consideración de la Legislatura para que resuelva si se continúa el procedimiento o se desecha la imputación.

ej.-Si el dictamen correspondiente propone la declaración de procedencia, la Legislatura en la sesión correspondiente procederá conforme a lo señalado en el artículo 19 de la **Ley de Responsabilidades, en los casos de juicio político;** participando previamente el inculpado y su defensor, el denunciante o querellante y el Ministerio Público, que necesariamente tendrá intervención en todos los casos, a fin de que **aleguen lo que a sus intereses convenga.**

f).-La Legislatura como jurado de procedencia, expedirá el decreto correspondiente.

g).-La resolución que se emita puede ser, declarando que ha lugar a proceder contra el inculpado y que por ende **queda inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión** y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, o en el sentido de que no ha lugar a procedimiento ulterior mientras el servidor público conserve la protección constitucional, **sin perjuicio de que esa declaración no impedirá la** continuación del procedimiento respectivo, cuando el propio servidor público hubiese dejado de desempeñar su empleo, **cargo o comisión.**

h).-Se establece que cuando se siga un proceso penal al servidor público de los enumerados en el artículo 127 de la Constitución Política del Estado, sin haberse practicado el procedimiento de declaración de procedencia, la Legislatura o la diputación permanente en sus recesos, comunicará al tribunal que conozca de la causa, que deberá suspender el **proceso hasta en tanto se resuelva si ha lugar a proceder en** contra del inculpado.

i).-Para concordar lo preceptuado por el artículo 111 de la Constitución Federal, en tratándose de delitos federales contra el Gobernador del Estado, diputados de la Legislatura y magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la **Legislatura, conforme a sus atribuciones determinará la ratificación** de la declaratoria del Congreso de la Unión, con la fi-

nalidad de retirar la protección o fuero del servidor público para que pueda ser enjuiciado como legalmente proceda.

j).-Las declaraciones de procedencia que emita la Legislatura, tendrán el carácter de definitivas y por consiguiente no procederá en contra de las mismas, ningún juicio, recurso o medio de defensa.

Por otra parte, tanto en lo que se refiere a juicios políticos, como a declaraciones de procedencia, las denuncias, querellas, requerimientos o acusaciones del Ministerio Público, se tramitarán por riguroso turno por la Comisión Instructora.

Asimismo, se establece que de ninguna manera podrá dispensarse alguno de los trámites de procedimiento que señala la propia ley.

La sección instructora podrá valerse de los medios que tenga a su alcance para la práctica de diligencias, así como **para allegarse** las pruebas que estime convenientes, sin perjuicio del derecho, tanto de quien acuse, como del inculpado, de presentar en forma directa las que a su interés convenga. **Para los** efectos anteriores, se establece la obligación de las autoridades competentes, de auxiliar a la sección respectiva.

Se configura la limitante para los diputados que hubiesen **presentado** la imputación contra el servidor público o para los que hayan aceptado el cargo de defensor del mismo, de abstenerse de votar, bajo la referencia de que podría ser parcial el voto que emitieran.

Las sesiones de la Legislatura serán públicas en los casos señalados, excepto cuando el asunto a tratar, sea contrario a las buenas costumbres o el interés general, exija que sean secretas.

Por lo que se refiere a las cuestiones no previstas en la Ley de Responsabilidades y siempre y cuando no contraríen su espíritu, se aplicará supletoriamente la legislación penal, sustantiva y procedimental de la entidad. Igualmente serán aplicables esos ordenamientos en cuanto a ofrecimiento, admisión y valoración de pruebas.

Los decretos de la Legislatura relacionados con juicio político y declaraciones de procedencia, deberán ser publicados en la Gaceta del Gobierno del Estado.

De lo anteriormente expuesto, se infiere que la normatividad que se contiene en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, esta-

blece las bases jurídicas para eliminar de la actuación de los servidores públicos, la arbitrariedad, la incongruencia, la confusión, la inequidad, la ineficiencia o el abuso del poder, sin lesionar los valores superiores del servicio y en el caso concreto de juicio político establecer su procedencia única, y exclusivamente en contra de servidores públicos con protección constitucional o fuero, que han perdido la confianza pública, y la declaración de procedencia para que no puedan hacer valer ese fuero, como medio de impunidad frente a los delitos que cometan.

En suma, consideramos que con la aprobación de ese ordenamiento por parte de la Legislatura del Estado, se cumplen los propósitos del Ejecutivo del Estado, de contar con un código de conducta para la administración, basado en la honestidad y rectitud que debe ser característica de los servidores públicos.

REPERCUSIONES DE LA LEY DE **RESPONSABILIDADES**
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y
MUNICIPIOS EN LA COMPETENCIA DEL
TRIBUNAL LOCAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Por **Tomás Ruiz Pérez (*)**

1.-APUNTAMIENTO INICIAL

La anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que estuvo en vigor durante el período comprendido entre el 10 de mayo de 1984 al 11 de septiembre de 1990, al regular las responsabilidades administrativas en que podían incurrir los servidores públicos estatales y municipales, precisaba el catálogo de las obligaciones sobre la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función gubernamental, así como la facultad de los particulares para denunciar las conductas irregulares o desviaciones de los propios servidores públicos.

En ese lapso, las denuncias, acusaciones o quejas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal y de los Municipios, se tramitaron y resolvieron en una primera época por el extinto Tribunal Fiscal del Estado y después por el actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, que previo un procedimiento sumario denominado juicio de responsabilidad administrativa, declaraban fundadas o infundadas tales denuncias, acusaciones o quejas, según se comprobaran o no las respon-

I') Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado de México.

sabilidades administrativas correspondientes, en términos del artículo 25 y siguientes de la abrogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. En los casos en que se acreditaban las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el organismo jurisdiccional podía imponer las sanciones de amonestación, suspensión del empleo hasta por quince días laborables, multa de diez a cien días de salario base presupuestal, arresto hasta por treinta y seis horas y destitución en el cargo.

Así, del 1o. de mayo de 1984 al 31 de diciembre de 1986, el desaparecido Tribunal Fiscal de la entidad decidió 54 juicios de responsabilidad administrativa, promovidos en contra de diversos servidores públicos estatales y municipales, correspondiendo 19 a 1984, 14 a 1985 y 21 a 1986.

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado conoció de 124 juicios de responsabilidad administrativa, también dirigidos en contra de conductas de distintos servidores públicos estatales y municipales, en el período que va del 1o. de enero de 1987 al 11 de septiembre de 1990, de los que 21 se presentaron en 1987, 22 en 1988, 44 en 1989 y 37 en 1990. Todos los juicios concluyeron oportunamente, salvo 4 expedientes de 1990, que hasta el 11 de septiembre del propio año se encontraban en la fase de instrucción.

De los 178 juicios de responsabilidad administrativa tramitados por ambos organismos jurisdiccionales, 94 se plantearon en contra de servidores públicos estatales y 84 se intentaron hacia funcionarios municipales. En otro aspecto, del total de juicios, en 29 se declaró fundada la denuncia, acusación o queja por responsabilidad administrativa, imponiéndose las sanciones de amonestación, multa y suspensión en el empleo; en 145 no fue posible hacer lo mismo, básicamente por falta de pruebas y por desistimiento de los denunciantes, y en 4 aún no se dicta resolución.

Como es sabido, a partir del 12 de septiembre de 1990 entra en vigencia una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada en la Gaceta del Gobierno Local del día inmediato anterior, que modifica radicalmente el sistema de denuncias, acusaciones o quejas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos locales, al substraer las facultades sancionadoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la me-

teria, para conferirlas a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y a los superiores jerárquicos de la administración pública estatal y municipal, pero fortaleciendo las atribuciones de la propia Instancia Jurisdiccional en el renglón de los juicios que se enderecen en contra de sanciones y otras determinaciones que tomen o ejecuten las mencionadas autoridades administrativas.

En esas circunstancias, desde el 12 de septiembre del año en curso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ya no tiene competencia para conocer de juicios de responsabilidad administrativa en contra de funcionarios locales, que regulaban los artículos 3o., 29 fracción III y 40 de la Ley de Justicia Administrativa y relativos de la precedente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Es objeto precisamente de estas sencillas reflexiones, el análisis de las principales repercusiones de la naciente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en la esfera competencia) del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad.

2.-TRATAMIENTO DE DENUNCIAS SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Por indicación del numeral 45 de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cualquier interesado tiene la facultad para presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios del Poder Ejecutivo estatal, Municipios y sus organismos auxiliares, ante los módulos específicos existentes en las dependencias de los propios niveles gubernamentales, las cuáles deberán remitirse a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, al Ayuntamiento que corresponda o a la legislatura de la entidad, según la adscripción de los denunciados, para la iniciación del procedimiento disciplinario. De conformidad con el mencionado precepto, no se requiere que el denunciante tenga interés jurídico en el asunto, ya que todo gobernado, en pleno goce de sus derechos, puede presentar quejas o denuncias por probables responsabilidades administrativas de los servidores públicos locales.

En idéntico sentido, la norma 53 de la misma Ley exige que los servidores públicos denuncien por escrito, ante 101 órganos de control interno de su dependencia **estatal o a la** Secretaría de la Contraloría Local en los casos graves, o a los del Ayuntamiento respectivo, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de las obligaciones a cargo de los funcionarios subordinados, para su tramitación y resolución. Respecto de los organismos **auxiliares** y fideicomisos públicos, las denuncias se presentarán ante el coordinador del sector que corresponda. Los superiores jerárquicos **estatales** enviarán a la Secretaría de la Contraloría, copia de las denuncias, cuando se trate de infracciones graves o sea procedente que dicha dependencia conozca del caso o participe en las investigaciones.

No obstante la claridad del nuevo sistema disciplinario, en razón de la anterior competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado sobre este rubro, es probable que algunos particulares presenten **ante las Salas Regionales de este organismo** jurisdiccional denuncias o quejas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal y Municipios, **las cuales** deberán remitirse a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno Estatal o al Ayuntamiento de la jurisdicción **según el** nivel gubernamental al que pertenezca el denunciado, dentro de las 48 horas siguientes a su recepción, en términos de los numerales 4o. y 45 de la consultada Ley. Tratándose de las denuncias en contra de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, se enviarán al Presidente de la Legislatura Local, en cumplimiento de los preceptos 47 y 52 del mismo ordenamiento jurídico. En el evento de que se presenten denuncias o quejas en contra de servidores públicos de los poderes Judicial y legislativo, la remisión se hará a los presidentes de dichos poderes.

Por otro lado, el artículo 6o. transitorio de la ley vigente hace referencia a los procedimientos para determinar responsabilidades administrativas que se encuentren radicados en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, antes del inicio de la vigencia del propio cuerpo legal, señalando que serán tramitados y resueltos de acuerdo con la Ley abrogada. Por lo tanto, los juicios de responsabilidad administrativa en trámite ante las salas regionales de la instancia de justicia administrativa hasta el 11 de septiembre de 1990, que como

se ha dicho solamente son 4, han de resolverse conforme a las disposiciones de la anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

3.-RESOLUCION DE JUICIOS EN MATERIA DE SANCIONES POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Es plenamente sabido que la fracción 1 del artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad confiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de los juicios que los gobernados promuevan en contra de actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del poder ejecutivo estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal. La Institución tiene pues amplias facultades para tramitar y resolver los juicios administrativos planteados en contra de las declaraciones **unilaterales** de voluntad que emitan o ejecuten las autoridades de la administración pública estatal o municipal, en ejercicio de la función pública, que produzcan efectos jurídicos particulares.

Dentro de la esfera competencia) referente a los actos administrativos, se ubican las sanciones que aplican las autoridades competentes a los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal o a los particulares que incurran en responsabilidades administrativas, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Estas sanciones administrativas son **de naturaleza** disciplinaria y de índole resarcitoria.

Corresponden **a la esencia** disciplinaria las sanciones que están en posibilidad de imponer la Secretaría de la Contraloría del gobierno estatal y los superiores jerárquicos estatales o municipales, a los servidores públicos que incumplan con alguna de las obligaciones enunciadas en el artículo 42 de la referida Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; que según el numeral 40 del mismo ordenamiento, estas sanciones pueden consistir en amonestación, suspensión del cargo hasta por quince días, destitución del empleo, sanción económica, **arresto** hasta por treinta y seis horas e inhabilitación para desempeñar un cargo público de seis meses a diez años. También son de índole disciplinaria las sanciones aplicables por la Secre-

taría de la contraloría estatal o los ayuntamientos, en los casos de omisión o extemporaneidad en la presentación de las manifestaciones de bienes por alta en el servicio, anual o baja en la función pública, que pueden ser multa de quince días a seis meses del total de sueldo base presupuestal, separación del cargo o inhabilitación de uno a seis años, a la letra de la norma 80 de la aludida Ley. De igual manera, al ámbito disciplinario pertenece la sanción económica que como medio de apremio fijen las autoridades competentes a los servidores públicos o particulares, para hacer cumplir sus atribuciones, de conformidad con el dispositivo 70 de la propia Ley.

Son de naturaleza resarcitoria las sanciones que tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública estatal o municipal, así como el patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos, las que con el carácter de pliegos de responsabilidades se fincarán por las autoridades de la Secretaría de la Contraloría del estado o los ayuntamientos, cuando en ejercicio de sus funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección, detecten irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores o de recursos económicos del estado o municipios, o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, por señalamiento de los preceptos 72, 74 y 75 de la apuntada Ley. El numeral 73 del propio cuerpo legal indica que las responsabilidades resarcitorias se fincarán en forma directa a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades relativas; en forma subsidiaria a los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa, culposa o por negligencia; y en forma solidaria a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el estado o municipios, se afecten los recursos económicos públicos, o cuando hayan participado con dichos servidores en las irregularidades que originen responsabilidad.

Respecto de las mencionadas sanciones administrativas, es de apuntarse que los servidores públicos o particulares

sancionados podrán promover el recurso administrativo de revocación, ante la propia autoridad que las emitió, **a la luz de** los artículos 65 a 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, o intentar directamente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, aplicando las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad; en ambos casos, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción correspondiente. A pesar de que literalmente la facultad para agotar el recurso de revocación sólo se confiere a los servidores públicos, se considera que válidamente puede intentarse por los particulares sancionados, por tratarse del mismo acto impugnado y en razón de la finalidad del recurso administrativo.

Aún más, en el evento de que los servidores públicos o gobernados hayan hecho valer el recurso de revocación, **están en** aptitud de presentar el desistimiento del mismo, para acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los quince días hábiles posteriores a la formulación de dicho desistimiento, en acatamiento de la norma 43 de la consultada Ley de Justicia Administrativa Local.

Ahora, para el caso de que la resolución dictada en el recurso de revocación afecte los derechos o intereses **legítimos** de los servidores públicos o particulares, podrán hacer valer el juicio ante el propio Tribunal, **en el plazo legal** mencionado.

Sea que se trate de la interposición del recurso de revocación o del juicio contencioso administrativo, no es procedente que la autoridad competente otorgue la suspensión del acto impugnado, cuando consista en suspensión en el empleo, destitución del cargo e inhabilitación en el servicio gubernamental, por ser de orden público la ejecución **de estas sanciones, según** señalan los preceptos 66 y 68 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad.

Al margen de lo anterior, conviene recordar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de facultades para conocer de los juicios que pudieran proponerse en contra de sanciones por responsabilidades administrativas, que **sean** impuestas por autoridades de los poderes Judicial y Legislativo del Estado, en observancia del principio constitucio-

nal de división de poderes. También escapan del marco competencial del organismo jurisdiccional, los posibles juicios vinculados con sanciones administrativas fijadas por instituciones docentes y culturales que gocen de plena autonomía, conforme a la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Federal, precisamente por tener un régimen jurídico especial.

4.-CONOCIMIENTO DE JUICIOS EN OTROS RENGLONES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Por mandato de las distintas fracciones del numeral 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para tramitar y decidir cualquier juicio que se formule en contra de actos administrativos **o fiscales**, incluyendo las resoluciones negativas fictas, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de **ejecutar las** autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de sus organismos descentralizados. Así, además de las sanciones administrativas, la instancia jurisdiccional está en aptitud de conocer los juicios que se enderecen en contra de diversas determinaciones relacionadas con responsabilidades administrativas de los servidores públicos, dentro de los que se ubican los casos que se enuncian en párrafos posteriores.

En los supuestos **en que la** Secretaría de la Contraloría o los superiores jerárquicos de la administración pública estatal o municipal declaren que son infundadas o improcedentes **algunas** denuncias por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que los particulares hayan presentado en términos del artículo 45 de la reciente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, dichos denunciadores podrán intentar juicio administrativo en contra de las resoluciones correspondientes. El interés legítimo de los gobernados, para iniciar el procedimiento contencioso administrativo, deriva específicamente de la formulación de las indicadas denuncias, con independencia de que se afecten o no sus derechos.

Se surte igualmente la competencia del Tribunal, para conocer del juicio administrativo que pudiera intentarse en contra de la declaratoria que emitan las autoridades de la Secretaría de la Contraloría Estatal, tocante al incumplimiento de los servidores públicos, incluyendo a los de los poderes

Judicial y Legislativo y de los Municipios, a la obligación de manifestar bienes o que se haya hecho en forma extemporánea, por tratarse de un acto administrativo, que eventualmente puede afectar los derechos de los interesados.

En el mismo terreno de las manifestaciones de bienes que se presentan ante la Secretaría de la Contraloría, los servidores públicos a los que se practiquen visitas de inspección o auditorías, con el propósito de averiguar la procedencia de su ostensible riqueza, están en posibilidad de optar entre promover la instancia de inconformidad ante la aludida Secretaría o presentar directamente el juicio administrativo, en contra de los hechos contenidos en las actas respectivas, por señalamiento de los artículos 84 de la Ley de Responsabilidades y 43 de la Ley de Justicia Administrativa. La resolución que se pronuncie en la instancia de inconformidad, también es impugnabile en el juicio contencioso administrativo.

La negativa de expedición de las constancias de inexistencia del registro de inhabilitación o el contenido de tales constancias, atribuibles a las autoridades de la Secretaría de la Contraloría en términos del dispositivo 64 de la invocada Ley, son combatibles por los gobernados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En idéntico sentido, los servidores públicos o los particulares pueden proponer juicio administrativo en contra de la resolución negativa ficta que se configure en el recurso de revocación, cuando la autoridad competente decida el medio de defensa en los plazos estipulados en el precepto 65 del ordenamiento jurídico tantas veces consultado.

Asimismo, el Tribunal tiene la atribución para tramitar los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones por las que la Secretaría de la Contraloría o la Procuraduría General de Justicia de la entidad nieguen el pago de indemnizaciones a los particulares, por los actos irregulares llevados a cabo por los servidores públicos sancionados administrativamente o sentenciados penalmente, de acuerdo con las normas 100 y 101 de la Ley.

El Organismo Jurisdiccional puede decidir los juicios fiscales que se interpongan en contra de los actos que integran el procedimiento administrativo de ejecución, tendiente al cobro de las sanciones económicas, disciplinarias y resarcitorias, impuestas a los servidores públicos o particulares que

hayan incurrido en responsabilidades administrativas, de conformidad con los preceptos 68 y 74 de la misma Ley.

Finalmente, cabe repetir que la instancia de justicia administrativa es incompetente para conocer de los actos de referencia, cuando provengan de autoridades de los poderes Judicial y Legislativo de la entidad.

5.- TRAMITACION DE DENUNCIAS SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL TRIBUNAL

Conforme a los artículos 116 fracción IV de la Constitución General de la República, 100 de la Constitución Política del Estado, 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y 2o. de la Ley de Justicia Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa.

Relacionado con las posibles responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Tribunal, el numeral 26 fracción IX de la propia Ley de Justicia Administrativa **asigna** al Presidente del organismo jurisdiccional la facultad para dictar las medidas administrativas que exija la disciplina e imponer las sanciones administrativas al personal de la Institución.

Concerniente al mismo rubro de las responsabilidades administrativas, el segundo párrafo del precepto 44 de la Ley de Responsabilidades, considera que respecto al Poder Ejecutivo del Estado se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia respectiva, quien aplicará **las sanciones** administrativas correspondientes.

Así pues, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuenta con las más amplias atribuciones para sancionar a sus servidores públicos, en los casos en que incumplan con alguna de las obligaciones catalogadas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, omitan presentar o formulen **extemporáneamente** sus manifestaciones de bienes, o se coloquen en las otras hipótesis mencionadas en el propio ordenamiento.

Es pertinente subrayar que, por la autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, **es integral la competencia** para sancionar **a sus servidores** públicos que incurran en responsabilidades administrativas, por lo que la Secretaria-

ría de la Contraloría carece de facultades sobre el particular, aún en los casos graves y específicos a que aluden las normas 54, 55 y 57 de la precitada ley. Esto es incontrovertible, tomando en cuenta que la instancia jurisdiccional tramita los juicios que se propongan en contra de los actos administrativos de la indicada dependencia estatal. En suma, solamente el superior jerárquico del Tribunal puede sancionar administrativamente a los servidores públicos del mismo, en los supuestos consignados en la aludida Ley.

Al respecto, no debe olvidarse que es materia **del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**, la precisión de la competencia del Presidente del organismo jurisdiccional para resolver las denuncias o quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del propio Tribunal, así como la clarificación del derecho que tienen dichos servidores públicos, que sean sancionados administrativamente, de controvertir las sanciones que se les apliquen, mediante el recurso de revisión ante la Sala Superior.

ADMINISTRACION Y PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

Por Santiago G. Velasco Monroy (*)

A) SOCIEDAD Y PLAN

El Plan fue formulado a partir de los planteamientos concretos que presentó el pueblo del Estado de México.

La sociedad no sólo demandó educación, agua potable y alcantarillado, electrificación y alumbrado público, pavimentación y vialidades, regularización de la tenencia de la tierra, caminos y comunicaciones, empleo, abasto y justicia, entre las demandas más prioritarias, sino también una mejor administración.

La sociedad está consciente que no sólo se requiere una administración honrada y respetuosa de los derechos, sino eficaz y eficiente, sabe muy bien que la satisfacción de las demandas estará en función de la capacidad de respuesta del aparato administrativo.

En consecuencia, la eficiencia de la administración ya no es un propósito circunstancial, sino substantivo, sin perder su carácter instrumental, ya que si se tiene una mejor administración es para servir a la sociedad y no un objetivo en sí.

El Plan lo formula el pueblo para que el gobierno lo cumpla, pero una parte determinante de este gobierno es la administración pública, que es su brazo ejecutor, y sin eficiencia en ésta, el Plan se puede quedar en simples propósitos.

(*) **Director de Organización** y Documentación **de la Secretaría** de Administración del Gobierno del Estado de México.

Si el Plan es expresión de la sociedad, del pueblo; todo plan, todo programa se expresa, se materializa a través de la administración pública. Así, una de las **estrategias** del Plan **Estat**al de Desarrollo es precisamente la eficiencia de la administración.

B) UBICACION DENTRO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES Y ESTATALES

La eficiencia de la administración pública no es propósito aislado, sino que se inserta en las grandes políticas nacionales y estatales.

Dentro **del Plan Nacional de Desarrollo**, se ubica en el objetivo de **ampliación de nuestra vida democrática, específicamente** dentro de la línea de estrategia de modernización del ejercicio de la autoridad, que implica la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas, así como la participación social en el diseño y ejecución de las acciones, entre otros factores.

Se requiere consolidar un sector público más eficiente que atienda y cumpla oportunamente sus obligaciones y compromisos. Por otra parte, la administración pública tiene que ser participativa y democrática, porque administra para el público y aquí radica su sentido esencial.

En el Plan Estatal de Desarrollo, es una de las estrategias para alcanzar el gran objetivo **de consolidar la integración social y fortalecer** la vida democrática, que a su vez repercuten en los otros objetivos de **mejoramiento de la calidad e incrementar la productividad y el empleo.**

La legitimización de un gobierno, sólo se puede dar en la medida que se cumplan los anhelos sociales y se presente la participación directa de la ciudadanía, y éstas son **las condiciones** indispensables que se buscan con el mejoramiento efectivo de la administración pública.

En el Plan Estatal y en la acción diaria de gobierno, se tiene muy claro que la transformación y el cambio social depende, en gran medida, del constante incremento en la eficiencia y productividad del aparato administrativo.

C) FILOSOFIA POLITICA

El mejoramiento de la administración pública no sólo responde a los planteamientos de la sociedad y es congruen-

te con los grandes propósitos nacionales, sino que se sustentan en una clara y definida filosofía política del gobernador Pichardo Pagaza.

Así, desde su discurso de toma de posesión manifestó que abrir las puertas de palacio para el diálogo directo con la población no sólo para escuchar sus demandas prioritarias, sino para que la comunidad exprese sus sugerencias y opiniones de los ciudadanos en torno al mejoramiento administrativo. Inclusive, en su primer informe convocó a la sociedad para que señalara las áreas en que los trámites son excesivos o lentos, ya que desea una administración simple y al alcance del ciudadano común y corriente.

En reiteradas ocasiones se ha manifestado por una administración simple, sin privilegios, ni ostentaciones, que a su vez exige honradez, austeridad y un mayor control interno, principios que se han puesto en marcha y que se han constituido en código de conducta para la administración. Está convencido que la austeridad en el gobierno es una muestra de respeto a la sociedad, por lo que es necesario evitar cualquier dispendio o desperdicio.

Por otra parte, la eficiencia en la administración pública es también una forma de ser solidarios, ya que con una mayor capacidad de respuesta, con una mayor productividad, es posible atender un mayor número de necesidades, en especial de aquellos menos favorecidos. La racionalización y el ahorro de recursos, permite destinarlos a atender las demandas prioritarias.

La modernización y la solidaridad se corresponden; una exige el cambio mediante la adopción de nuevas actitudes y formas, la otra constituye el camino para incorporar plenamente la participación social, y ambas son acciones imprescindibles para alcanzar la eficiencia de la administración pública.

D) OBJETIVO GENERAL

Según se infiere del contenido del Plan, el propósito de la eficiencia de la administración pública, como estrategia general, es incrementar, yo diría substancialmente, la capacidad de respuesta del aparato público para proporcionar los bienes y servicios que demanda la sociedad.

Los criterios o caminos para incrementar esta capacidad no es por la vía del crecimiento o de un mayor gasto adminis-

trativo, sino a través de **la racionalidad, honradez y responsabilidad en el** manejo de los recursos, así como **en el mejoramiento de las funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos.**

Esta estrategia se abre a su vez en tres vertientes: **modernizar la administración, racionalizar el uso de recursos y la transparencia y probidad.** A las primeras por ser del ámbito de nuestra responsabilidad, les dedicaremos el resto del ensayo por lo que me permitiré hacer breves comentarios sobre la última.

La vertiente **de transparencia y probidad**, busca en lo general una mayor eficacia **del control y evaluación de la gestión pública**, mediante: la adecuación y actualización de los ordenamientos; de los mecanismos de vigilancia y control del ejercicio del gasto público; la exigencia a los servidores públicos para el debido cumplimiento de sus responsabilidades; la operación de un sistema de quejas y denuncias, para que el ciudadano sea un vigilante de la actuación de los servidores públicos y, en general, transparencia en las acciones públicas mediante el mejoramiento y ampliación de la información gubernamental.

La eficiencia de la administración pública se complementa con la política de desincorporación, a partir del examen que realiza el gobierno estatal para deslindar los campos de actividad que propiamente corresponden al sector público,

E) POLITICAS Y LINEAS **DE ACCION**

Aun cuando para alcanzar la eficiencia en la administración pública, se señalan tan sólo dos grandes estrategias: **Modernizar la administración y racionalizar el uso de recursos**, es posible distinguir, implícitamente, cinco políticas básicas, que son las siguientes: **Vinculación entre administradores y administrados; racionalidad administrativa; simplificación administrativa; profesionalización de los servidores públicos y modernidad administrativa.**

Vinculación entre administradores y administrados: que implica una mayor participación y comunicación **de la sociedad con el gobierno**, una mayor involucración de la sociedad en las actividades de mejoramiento administrativo.

Racionalidad administrativa: que significa una organización estrictamente racional, así como optimizar todos los recursos que se utilizan en el proceso administrativo. Buscar la productividad -hacer más con menos- como ejercicio responsable de la función pública.

Simplificación administrativa: conformar un aparato simple y efectivo, que facilite a la población los trámites que cotidianamente deben llevar a cabo en las oficinas de gobierno. Los servicios gubernamentales se deben de prestar con eficiencia y esmero, para fortalecer la confianza ciudadana.

Profesionalización de los servidores públicos: mejorar la actitud y la aptitud de los servidores públicos, para conformar un potencial cuantitativo y cualitativo que enfrente la demanda de mejores servicios y atienda las necesidades de la población, con auténtica vocación de servicio y de superación.

Modernidad administrativa: Aprovechar los avances de la tecnología para apoyar la productividad de la administración pública; buscar la innovación y propugnar la eficacia a fin de responder a las nuevas condiciones socio-económicas.

F) RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACION

La búsqueda y logro de la eficiencia administrativa no puede, no debe ser incumbencia de una sola dependencia o entidad, sino que es un ejercicio de corresponsabilidad. Aquí habría una diferencia o no coincidencia con lo que establece el Plan, ya que le asigna al sector administración el desarrollo de las estrategias de modernizar y racionalizar; tal vez se refiera a la promoción, conducción y evaluación de los programas correspondientes, pero el ser eficiente es incumbencia de todos, de la Secretaría de Administración, de las otras dependencias, de todo el sector público, de los servidores públicos y de la sociedad en general.

Las obras y acciones de agua potable, alcantarillado, electrificación, educación, etc., sí son incumbencia de un sector o de varios, ya que otros no tendrían capacidad ni atribuciones para hacerlo, pero el ser eficientes, el ser eficaces, el ser productivos sí compete a todos por igual.

Ya hemos hecho referencia a la necesidad de que la sociedad y le agregaríamos para precisar, los propios servidores públicos, participen en este proceso de cambio adminis-

trativo, ya que también la ampliación de la vida democrática se expresa de esta forma. Han quedado atrás los cambios de escritorio, surgidos de la mente de algunos cuantos expertos, ahora es vital la participación decidida de la sociedad y de los servidores públicos, no sólo como forma de legitimizar el cambio, sino como garantía de eficacia.

La modernización administrativa no se puede circunscribir al ámbito estatal, sino que se extiende al ámbito municipal, y tal vez es aquí donde se requiera más, no porque tenga graves problemas, sino porque las necesidades por atender son inmediatas. Una administración municipal profesional y eficiente, aunada al fortalecimiento y saneamiento de su hacienda, permitirá que los municipios cumplan cabalmente con sus funciones básicas. Afortunadamente en el Estado de México, el rezago en la materia no es grande y se dan pasos firmes para lograr una moderna y eficiente administración municipal. Valle de Bravo es un ejemplo de ello.

G) IMPACTO - EFECTO DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO

Más que **analizar** el posible impacto o efectos del cambio administrativo **que postula el Plan**, **me atrevería a realizar** un pronóstico de lo que será la administración pública estatal en los próximos 4 años.

- Se transformará a fondo, no sólo en sus aspectos **instrumentales**, sino en su estructura. Al igual que hace 20 y 10 años, el aparato público sufrirá un cambio substancial; ahora, no **para** extenderse más, sino **para fortalecerse y para dirigir, coordinar, impulsar y normar** la actividad de la sociedad, más que para atender todos **los aspectos operativos**.
- Será un aparato sólido y efectivo, pero **a la vez** simple y austero, vinculando estrechamente **a la sociedad en dos** vertientes: una para facilitarle **las gestiones** y trámites que efectúe ante él, y otra para escuchar y atender sus opiniones, quejas y denuncias. La interacción administración-sociedad será norma constante.
- Una elevación substancial de la eficiencia, de la productividad y de la calidad de los servicios que ofrece, no sólo como resultado de la racionalidad en el manejo de los recursos y de la modernidad en estructuras y sistemas, si-

no porque es un imperativo. No hay de otra: cada día serán más limitados los recursos y mayores las necesidades por atender.

- Se habrán sentado las bases de un Servicio Civil de Carrera, a partir de una creciente profesionalización de los servidores públicos, de un mejoramiento substancial de sus actitudes y aptitudes, con mayor vocación de servicio y honradez en el cumplimiento de sus funciones.
- El aparato administrativo se habrá convertido en un efectivo instrumento de transformación social, transparente en su actuar y en función a los grandes propósitos políticos, con mayor capacidad para atender las legítimas demandas de la sociedad. En fin, se vivirá una nueva y mejor administración pública, a la altura del pueblo del Estado de México.

ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION: CASO ESTADO DE MEXICO

Por: José Martínez Vilchis (')

"La crítica de los Gobiernos Locales, hecha sistemática y honradamente, no cabe duda, traería inapreciables bienes para el progreso de las entidades federativas.

GILBERTO FABILA en su obra
"Un Gobernador, Crítica de su
Actuación . 1952.

PRESENTACION

La relación estado-sociedad ha entrado en una etapa de profundas modificaciones que se significan por un cambio en la imagen que la sociedad tenía de un gobierno ""providencial"" que todo lo podía y todo lo daba, pero al mismo tiempo le resultaba ajeno y etéreo; el cambio se da, hacia la imagen de un gobierno con el que se puede dialogar y al que se le puede exigir e incluso auxiliar en el cumplimiento de las necesidades comunitarias.

Ante ello, las autoridades gubernamentales de cualquiera de los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, se hallan obligadas a modificar las tradicionales formas de gobernar basadas en el ' "clientelismo político y el otorgamiento de concesiones a los grupos de presión, por un gobierno con una administración pública capaz y eficiente; y con un estilo político, basado en la firmeza, pero derivada de la concertación con los diversos grupos políticos.

(') Coordinador de Administración de la Gubernatura del Estado de México y miembro regular del IAPEM.

Considerando lo anterior podemos asegurar que los intentos por mejorar o modificar la organización del gobierno, no sólo en nuestro país, sino en muchas partes del mundo, proceden de una demanda de los ciudadanos por una mayor libertad y una mayor participación en los asuntos políticos. En otras palabras, estamos en presencia de un "despertar" de la sociedad, que a partir de ahora demanda un control más estricto sobre los actos del gobierno, ya que finalmente el Estado nace de un contrato social y precisamente a una decisión comunitaria debe su presencia como organización coordinadora de los esfuerzos nacionales.

Es necesario hacer estas reflexiones porque de **ellas se** originan mis apreciaciones sobre la administración pública y la planeación, buscando su vinculación y determinando su importancia a la luz de la modernización del país.

La planeación que hoy analizamos **ha llegado a tener un status de obligatoriedad en todos los ámbitos de gobierno**; en nuestro estado, la obligación se establece en la Constitución local y en la Ley de Planeación respectiva. En el caso del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, la forma de integrar este documento, procede de la suma de necesidades expresadas por la población y no de un trabajo de gabinete, tal como lo señala el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza en su presentación al texto. Esto demuestra que en las autoridades de gobierno se halla presente la inquietud de recoger las demandas sociales y de abandonar las antiguas posturas paternalistas y autoritarias del estado. La esencia de la modernización está en marcha.

Consideraremos a la administración pública como el gobierno en acción, sobre todo a través de las dependencias del Poder Ejecutivo, y la definición de planeación la tomaremos del libro de Pichardo Pagaza, a efecto de contrastar su pensamiento y su acción; parafraseando, el documento señala:

Como lo menciona el propio concepto, planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; **en ella** se precisa definir las políticas o estrategias para alcanzar aquellos objetivos propuestos, pero de manera ordenada y que este ordenamiento se dé de acuerdo a prioridades. El establecer un marco normativo es una garantía que permite el

desenvolvimiento de las acciones de la institución, que origina la base para poder realizar las otras funciones generales de la administración: control, evaluación de resultados y financiamiento.

Existe una relación estrecha entre actividades políticas y planeación, ya que toda planeación económica y social tiene carácter político. La planeación, como función administrativa, transformada en estrategia de la política gubernamental, constituye un estilo definido de gobierno. La teoría y la práctica administrativas conciben a la planeación como un proceso mediante el cual se fijan con anticipación las acciones a realizar; es un proceso de toma de decisiones para el logro de objetivos previamente establecidos.

VINCULACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PLANEACION

Con objeto de explicar la relación que existe **entre** la administración pública y la planeación, propongo dos puntos de análisis:

1. El punto de vista de la administración pública como coordinadora del ejercicio de la planeación, desde su diseño y elaboración de documentos, hasta su ejecución por los diversos sectores **sociales**, a través de los COPLADEM.
2. La administración pública como uno de los propios programas que deberá desarrollar toda planeación que pretenda ser integral.

Para ejemplificar estos aspectos, revisaremos **el ejemplo** del Estado de México y del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993.

1. Con objeto de desarrollar el primer punto de vista de la administración pública, como coordinadora del ejercicio de la planeación, es necesario aclarar que partimos del concepto de que la administración pública es el gobierno en movimiento y que si útili-

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. T-2. Funciones y Especializaciones. INAP-CONACYT. México, 1984. Pág. 16.

zamos las definiciones de las diversas funciones que el Estado asume en la entidad, las tareas del estado asistencial se ejercen a través de las Secretarías de Educación, del Trabajo y del Instituto de Salud; el estado gendarme se ejerce por la vía de la Secretaría de Gobierno y la Procuraduría de Justicia; el estado promotor, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Desarrollo Económico. Finalmente, el estado planificador, se expresa en las Secretarías de Finanzas y Planeación; de la Contraloría y de Administración.

Para estas dependencias encargadas de la planeación gubernamental, tres aspectos son los que considero prioritarios para avanzar en el proceso de modernización en las tareas de planeación:

ELEMENTOS PARA EVALUAR LA ACCION DEL GOBIERNO

Primer Aspecto: Que los órganos de la administración pública encargados de vigilar el proceso de planeación, gradualmente logren un control mayor, con objeto de que realmente se cumplan los objetivos planteados. A mi juicio, los elementos que deben estar estrechamente relacionados unos con otros y sobre los que **se debería** llevar un seguimiento y una evaluación muy estricta son:

1. Los momentos de campaña política para **recoger las** demandas más sentidas de la población, y los documentos con **las ofertas políticas** que de aquí se derivan.
2. La elaboración **del Plan de Desarrollo.**
3. La evaluación de los **informes de gobierno para constatar** el grado de **avance** en el cumplimiento del plan y de sus **programas operativos anuales.**
4. **El presupuesto anual de cada** ejercicio a fin de verificar que exista congruencia **entre** objetivos planteados y recursos disponibles.

5. Y finalmente la revisión de la propia **Cuenta Pública** que nos reflejará el ejercicio real del presupuesto original.

El control de todo este proceso no es sencillo ni mucho menos, pero indudablemente que para vincular el proceso planeación-programación-presupuestación, con sistemas de evaluación y control, es necesario un seguimiento puntual a los siguientes documentos:

Textos con ofrecimientos políticos.

Plan de desarrollo.

Informes de gobierno.

Presupuesto anual.

Cuenta pública.

La meta es hacer congruente lo que solicitó la ciudadanía, con lo que se piensa hacer según el plan. Posteriormente, y ya en el terreno del control y la evaluación, deberíamos comparar lo hecho según los informes de gobierno con el plan de desarrollo, y en un último esfuerzo de racionalización, analizar la base presupuestal dada a los programas del plan. Finalmente, elaborar la cuenta pública en congruencia con el presupuesto inicial. Si se lograra establecer un círculo de control de este tipo, avanzaríamos sin duda en el perfeccionamiento de las técnicas administrativas para la correcta planeación.

Segundo Aspecto: Otro asunto importante es el perfeccionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADEM) como instancias de creación y control de los programas que darán operatividad al plan. La idea de formar los COPLADEM, con gente de los diversos sectores sociales, resulta excelente a la luz de la necesidad de buscar mecanismos de participación social en una planeación democrática. Sin embargo, hasta ahora no han mostrado resultados 100% satisfactorios debido a los siguientes problemas:

- A). Falta de interés, derivado de que por carencia de recursos suficientes no siempre se apoyan las ideas que ahí se generan, lo que nos conduce a pensar que se debe trabajar sobre programas realistas y de realización prioritaria.
- B). Los resultados de las reuniones en ocasiones no trascienden debido a que, por compromisos de trabajo o por desinterés, los integrantes de los COPLADEM no asisten a las juntas y delegan su responsabilidad en funcionarios menores, todo ello deviene en un descenso del poder de decisión, que resta efectividad en el cumplimiento de los objetivos. Consideramos que se debería buscar la obligatoriedad en la asistencia de los integrantes e incluso sancionar las ausencias.
- C). Finalmente, es de destacar la gran responsabilidad que asume la Secretaría de Finanzas y Planeación, ya que en ella se sintetizan las tareas de obtener recursos y asignarles un destino adecuado: así lo señala el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, cuando justifica la fusión señalando que se da para permitir mayor coordinación entre la obtención de recursos y su aplicación, se da así una relación de fines a medios que resulta tan adecuada como delicada en su operación.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PARTE DE LA PLANEACION

- 2. Considerando a la administración pública, como uno de los programas a desarrollar, analizaré la propuesta de modernización plasmada en el Plan de Desarrollo Estatal, a través de tres estrategias importantes, que son:
 - A). Modernizar la administración.
 - B). Racionalizar el uso de recursos.
 - C). Dar transparencia y probidad a las acciones.

Para poder medir la utilidad de los planes de desarrollo es necesario controlar su ejecución y evaluar su cumplimiento.

Dentro del mercado político, como lo llaman algunos autores, el cumplimiento de las "ofertas" del gobierno es lo

que contribuirá a aumentar o disminuir la legitimidad o el apoyo de los ciudadanos a sus autoridades. Si evaluamos hasta qué grado se han cumplido las 3 propuestas para hacer más eficiente la administración pública, podríamos obtener **los siguientes** resultados.

De acuerdo al Primer Informe del C. Gobernador del Estado, **las** acciones emprendidas **para** hacer efectivas las 3 **estrategias** son las siguientes:

1. En cuanto a modernizar la administración, el informe **indica**: "invito a la sociedad para que señale las **áreas** en las que los trámites son excesivos..." ésta **es una muestra** de la filosofía del gobierno y de la **congruencia** entre plan y acción.
Entre otros párrafos el informe señala que se han emprendido acciones de simplificación administrativa, especialmente se han orientado a los trámites relativos a la regulación de la tenencia de la tierra.
2. En relación a racionalizar el uso de recursos: el Primer Informe indica que se están desincorporando del sector paraestatal algunas entidades cuya existencia no se justifica. La desincorporación abarca 85 empresas paramunicipales; a las del Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México, a **las que** mantiene el Fondo para el Desarrollo del Turismo, a la Constructora del Gobierno del Estado y a otras de menor importancia.
3. Acerca de la transparencia y probidad de la administración pública, el informe señala que se creó la **Secretaría de** la Contraloría, misma que se encargará de centralizar las funciones de evaluación y control, que antes se encontraban dispersas.

En resumen, podemos señalar que, de las estrategias **indicadas en el plan, sí se** está dando cuenta en el Informe de Gobierno, ya que de las 30 líneas de acción que componen **las estrategias**, en el informe se abarca al mayor número de ellas.

ASPECTOS QUE SE DEBEN ATENDER SOBRE EL PLAN

Considero conveniente señalar algunos apuntes críticos acerca del contenido del plan, en relación a la eficiencia de

la administración pública, ya que el documento es perfectible en tanto que es una producción humana.

1. La estrategia de modernizar la administración, a mi criterio, debe esforzarse por atender la línea de acción relacionada con el mejoramiento de la relación ciudadana con el aparato público, incluidos los ayuntamientos, ya sea por la vía de una simplificación de trámites, pero sobre todo por la vía de que todo servidor público asuma un papel de eso precisamente, es decir, de gestor y ejecutor de las demandas ciudadanas y no para obstaculizar sus peticiones. Recordemos que la mejor campaña política que se puede **realizar es** la que se ejecuta diariamente en el quehacer cotidiano de la administración pública. En síntesis, las actividades del servidor público se traducen en votos a favor o en contra del partido que detente el poder.
2. Racionalizar el uso de recursos. Con esta estrategia, el plan se propone, entre otras cosas, tomar medidas para contener el gasto en servicios personales y generales. Creo que una de las ideas **más generalizadas** entre la población es la de que el gobierno no administra bien los recursos del pueblo. Para disipar esta duda, el plan indica acertadamente (y así se realiza en la práctica), que se van a desincorporar los organismos auxiliares y fideicomisos no prioritarios y que el gasto deberá restringirse en partidas menos relevantes.
Considero que el funcionamiento correcto del Sistema de Adquisiciones y de Control Patrimonial es fundamental para llevar a cabo este propósito, trátese de cualquiera de los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal o Municipal. Estamos obligados, como administradores de los recursos de la ciudadanía, a hacer un uso racional de los mismos.
3. La estrategia de dar transparencia y probidad a la acción del gobierno, **que es una** de las más importantes para hacer más eficiente a la administración pública, requiere de vigilancia sobre todo preventiva del ejercicio del gasto público, así lo indica el Plan de Desarrollo. Desde esta óptica, la labor de la

Secretaría de Finanzas y Planeación es muy importante ya que la imagen de transparencia y honestidad del gobierno está en proporción directa con la efectividad y "reputación general" de esta Secretaría.

SOBRE LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y DEL CONTROL DE LA PLANEACION

Creo prudente destacar cuáles son a nuestro criterio las principales líneas de acción en las que los municipios deberían realizar ejercicios de planeación:

1. Establecimiento y consolidación de sus órganos de control interno.
2. Participación ciudadana.
3. Municipios capitales de los estados.
4. Gestión privada de los servicios públicos.

EXPLICACION

1. Este aspecto es particularmente importante si consideramos que esta es una inquietud que apenas empieza a perfilarse; hasta el momento, son pocos los municipios que cuentan con un sistema o unidades de control interno que podrían cubrir los siguientes aspectos:
 - Reglamentar la actividad del personal tomando en cuenta la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, inclusive estableciendo sanciones y recompensas administrativas que no contravengan las disposiciones de mayor jerarquía.
 - Establecer un sistema de quejas y denuncias al servicio de la ciudadanía.
 - Realizar un seguimiento del cumplimiento del Plan Municipal respectivo y efectuar correcciones y evaluaciones.
 - Establecer un sistema de auditorías permanentes a las oficinas más relevantes de los ayuntamientos.

Esto indudablemente apoyaría las responsabilidades de los regidores y síndicos como supervisores de la acción de la administración pública municipal.

Después de revisar el desarrollo de la planeación estatal y contrastarlo con los informes de gobierno, podemos obtener un balance optimista, porque en el Estado de México, plan y acción se complementan para ofrecer a la ciudadanía una gestión responsable de los asuntos públicos. Los exhorto, a todos los que tienen en sus manos quehaceres de gobierno, a mantener un elevado espíritu de servicio, y a los críticos de la acción una actitud positiva al realizar sus análisis, siempre por el bien de nuestra entidad.

2. PARTICIPACION CIUDADANA

La participación social, o participación popular en un **sistema de** democracia representativa como el nuestro, se da en un ámbito de participación determinado y específico, el cual constituye la intervención de los habitantes a nivel político. Así, Agustín A. Gordillo, en su obra "Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio", desarrolla una teoría en la que afirma que cuando los ciudadanos titulares de ciertos derechos políticos, lo ejercen, **se da entonces** la participación ciudadana. Esto nos remite a la definición del ciudadano, porque en este término se encierra la facultad de participación.

""Se es ciudadano en cuanto se participa en la función política del Estado; en cuanto se ejercitan derechos políticos; en cuanto se lleva a cabo una actividad racional de gobierno", es decir, es ciudadano quien manifiesta una conducta activa y no pasiva frente a los actos de gobierno. Se entiende por conducta activa el desempeño eficaz y real que de sus derechos y facultades hace un ciudadano de manera espontánea y voluntaria o respondiendo a los llamados de los gobernantes. La finalidad más importante de un ciudadano es participar en forma indirecta en el desarrollo de las funciones públicas ejercidas por los gobernantes.

A partir de **estas** apreciaciones podemos concluir que la "participación ciudadana es la intervención espontánea y voluntaria; o a invitación del Estado, que realiza en tareas de gobierno todo mexicano que tenga 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir". De lo anterior se desprende que esta

interpretación se puede ejercer de manera individual o colectiva conforme a los preceptos legales que establece nuestra Constitución (artículos 9, 25, 26, 35, 36, 41 y 73) y cuyo fin principal será siempre colaborar con el Estado para lograr el bienestar de la comunidad. Entre los objetivos que se propone lograr la participación ciudadana destacan los siguientes:

- Elevar a mejores niveles la conciencia cívica de los habitantes de la comunidad.
- Hacer al ciudadano corresponsable en las tareas de gobierno a través de una acción dinámica y participativa, directa o indirecta.
- Promover la integración social de los diferentes sectores de la población,
- Encontrar soluciones inmediatas a problemas que no se han resuelto por falta de coordinación y concertación entre autoridades y población.
- Y mantener un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados.

En resumen, se puede decir que en México debe entenderse la participación ciudadana como un quehacer del mexicano **en su** compromiso histórico; en el que toma parte con sus semejantes en una actividad de interés general y de beneficio común.

3. MUNICIPIOS CAPITALES DE LOS ESTADOS

Sobre este tema es necesario destacar que los municipios que tienen la característica de ser la capital del estado, presentan un incremento en su gasto público, debido a que:

- A). Deben prestar los servicios públicos necesarios para que las dependencias gubernamentales realicen **sus tareas**, recordemos que los municipios **capitales** son el asiento de los tres poderes del gobierno estatal y de muchas representaciones de las dependencias federales en la entidad.
Esto obliga a gastos adicionales en la prestación de servicios y en la atención a las dependencias.
- B). Por su calidad de ser ciudad principal, los municipios capitales gozan de constantes obras públi-

caso; en el caso del Estado de México, las vías de acceso a Toluca como el Paseo Tollocan fueron construidas con recursos estatales y federales, pero su mantenimiento, jardines, asfalto y limpieza corresponden al gobierno municipal.

Casos similares se presentan en otras obras, en donde opera la fórmula construcción estatal-federal y mantenimiento municipal, con los consiguientes gastos adicionales.

- C). En materia política, es necesario prestar mayor atención y coordinarse con otros ámbitos de gobierno, a efecto de que se planee, de una manera razonada, y puedan atenderse con oportunidad los problemas que se presentan.

4. GESTION PRIVADA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Este es el tópico que realmente debería de contemplarse en la planeación municipal. El desarrollo de este terna ha sido motivo de múltiples polémicas. El hecho de que los municipios concesionen algunos servicios públicos **genera escepticismo** por considerarse que estos deben ser **de manejo exclusivo** de los ayuntamientos, de otro modo se correrá el riesgo de cambiar el sentido social de los mismos por el lucro. Sin embargo este asunto no es lo que aparenta, toda vez que se está buscando un mayor grado de eficiencia en su prestación, en este sentido la preocupación anterior tiende a relativizarse si tomamos en consideración **que en** otros países, se está avanzando considerablemente en este plano, si bien se ha partido del principio general de que aquellos servicios que el gobierno no puede prestar de manera suficiente y eficiente, y que requieren de una atención y tecnología que no están al alcance de los mismos, deben ser concesionados a empresas privadas. Las asociaciones vecinales, las organizaciones de profesionales residentes en un municipio, los sindicatos, las mutualidades, las asociaciones empresariales, etc., pueden **ser algunas** de las agrupaciones que deben tomar bajo su responsabilidad **la atención de las tareas que** no puedan **ser asumidas** por el gobierno debidamente. Estas tareas incluyen la prestación **de los servicios** públicos requeridos, como son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones,

rastros, etc., hasta diseñar formas de organización para producir y **resaltar las** actividades económicas que cada municipio en particular, esté más apto para desempeñar.

CONCLUSIONES

El presente ensayo, cuya intención es la de proponer alternativas para mejorar el control de la planeación estatal, y además reflexionar sobre los asuntos del gobierno municipal que deben formar parte de sus planes de desarrollo dada su relevancia actual, arroja como conclusión principal, la idea de que aún falta mucho por hacer en cuanto al perfeccionamiento de los sistemas de planeación en el Estado de México y en sus municipios, situación que, además, no es privativa de nuestra entidad.

La afirmación nace del análisis del nivel actual de la planeación y sobre todo del bajo grado de control y evaluación que estamos acostumbrados a observar en las entidades de nuestro país.

La congruencia entre los planes, los informes de gobierno y el presupuesto es un asunto que merece mayor atención en aras de ir ganando racionalidad y transparencia en los asuntos públicos. La posibilidad de comparar planes contra presupuesto y presupuesto contra cuenta pública debe ser asunto del dominio público, ya que de esta forma avanzamos hacia la transformación de las instituciones del país y hacia la obtención de la tan anunciada "Nueva cultura política".

A nivel municipal, concluimos que a raíz del renovado apoyo a los gobiernos locales con las modificaciones al 115, es necesario empezar a reorganizar las atribuciones municipales. La privatización de servicios públicos es un tema que se enlaza con la participación ciudadana y ambos se constituyen en asuntos torales para la modernización municipal.

Los temas abordados pretenden despertar interés al lector, para convocarlo a reflexionar sobre ellos y con su crítica, contribuir a encontrar soluciones en la organización de las instituciones gubernamentales.

EL MUNICIPIO Y LA PLANEACION ESTATAL

Por Ricardo Millán Suárez

La planeación municipal en el Estado de México, es incipiente, institucionalmente el municipio entra al Sistema Estatal y Nacional de Planeación, cuando se expide la Ley de Planeación del Estado de México, el 17 de enero de 1984.

Esta Ley obligó a los ayuntamientos a elaborar sus planes municipales de desarrollo, que deberían presentar para su legalidad en abril de 1985, con vigencia hasta 1987.

Los ayuntamientos no sabían en este tiempo cómo elaborar sus planes según las bases de normatividad y metodología exigida.

El estado por su parte desplegó una intensa labor de orientación, capacitación y asesoría, para que los ayuntamientos cumplieran satisfactoriamente.

No obstante, hasta 1987, por lo menos cuarenta municipios quedaron sin cumplir este requisito y los demás tuvieron dificultades para cumplir la aplicación de sus planes. Al final se obtuvieron experiencias importantes.

Los presidentes municipales, algunos regidores y síndicos, personal directivo y técnico mostraron interés por la planeación como instrumento para ordenar el trabajo público y racionalizar los recursos. En algunos municipios, los más desarrollados, se crearon unidades administrativas especializadas para la planeación y empezó a generar una cultura administrativa en este sentido.

Actualmente se acumulan experiencias importantes para desarrollar una cultura en materia de planeación, que ya se extiende a la población para incorporar a la ciudadanía con mayor conciencia en la determinación de planes y programas de bienestar social.

Las referencias anteriores no quieren decir que antes de 1985, los ayuntamientos no planearon las acciones de desarrollo social, político, económico y cultural en sus municipios. Bien sabemos que la planeación en el Estado de México tiene historia, y consecuentemente, una experiencia que hoy enriquece la planeación democrática y moderna. En el pasado, los presidentes municipales debían presentar al inicio de su gestión, un "Programa de Trabajo" que se elaboraba en base a las demandas sociales y las políticas de desarrollo estatal, con amplia participación vecinal.

Esta práctica administrativa tomó forma y contenido a partir del primer seminario de formación municipal, celebrado en Valle de Bravo en diciembre de 1969.

Llegamos así al nuevo Plan Estatal de Desarrollo, 1990-1993, encuentro que el contenido político y técnico de este documento, rebasa los límites de tiempo y capacidades de este evento. Me parece que sería útil multiplicar grupos de estudio en cada municipio para examinar y discutir su contenido y entender mejor los objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción que propone el Plan. Derivar de ello rectificaciones y adecuaciones a los actuales Planes Municipales de Desarrollo; pero sobre todo, sentar las bases para la modernización administrativa, a partir de la planeación y tomando en cuenta las características particulares de cada municipio.

Ahora quisiera llamar la atención en tres puntos que he seleccionado del Plan Estatal de Desarrollo, empezaré por referirme a un principio que el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza ha definido claramente en la parte de "Presentación del documento" y que cito textualmente: "La transformación del estado implica, también, perfeccionar nuestro sistema de división de poderes, fortalecer a los órganos legislativos y de impartición de justicia. **Reconocer y respetar la autonomía de los ayuntamientos, fortalecer su capacidad de gestión como agentes de cambio en su comunidad, profesionalizar su administración e incrementar su hacienda pública**" (subrayado mío).

Creo que este principio es como un camino a seguir en doble dirección. En un sentido, las muchas cosas que hacer en el ejercicio del poder político y técnico-administrativo en los municipios para ser más eficientes y más eficaces en razón de los intereses de la población.

En el otro sentido, las muchas cosas que el Gobierno del Estado, con mayores capacidades, tiene que hacer para avanzar en la consolidación y articulación de todas las ayudas que requieren los municipios para su modernización.

En ambas direcciones se trata de inducir un cambio positivo de actitudes y comportamientos individuales **e institucionales**, de servidores públicos y de los órganos y dependencias de gobierno, estatal y municipal; incluso en las mismas comunidades para integrar a la población en el cambio que todos queremos y necesitamos. **Esto se logrará en la medida de nuestras capacidades y voluntad para_ identificar nuestros propios errores y limitaciones, aceptarlos, eliminarlos y propiciar la eficiencia.**

El segundo tema que deseo comentar **se refiere a las "Demandas y aspiraciones de la sociedad "**. Dice el documento en la página 35 que: —Las prioridades en la acción pública se definen por la población. El Plan de Desarrollo debe ser un plan formulado por el pueblo del Estado de México para que el Gobierno lo cumpla. El contacto directo, abierto, franco y permanente con la población constituye un principio político básico para la administración".

Este principio se aplicó en la elaboración del Plan Estatal. Fueron analizadas las demandas y peticiones que la sociedad hizo al Gobernador, Pichardo Pagaza, en giras de trabajo y audiencias públicas, y también **se analizaron los Planes Municipales de Desarrollo presentados en su oportunidad por los ayuntamientos.**

El resultado de este análisis me parece sorprendente por la coincidencia de periodicidades y jerarquización de la problemática municipal. En diecinueve rubros se **define esta** problemática, diez de éstos rubros en orden de importancia por su grado de incidencia, se refieren a educación; agua potable y alcantarillado; electrificación y alumbrado público; pavimentación y vialidades; tenencia de la tierra; caminos y comunicaciones; empleo; abasto; justicia y fomento agropecuario.

En el mismo orden, los otros nueve rubros se refieren a deporte; transporte; medio ambiente; cultura; seguridad pública; administración; vivienda; salud y asistencia social, e industria.

De esta base de datos se desprende un mapa de clasificación municipal por el grado de incidencia de los proble-

mas señalados: tenencia de la tierra; salud; electrificación; educación y caminos; situados en **seis zonas geográficas**.

Este importante **análisis** para la planeación estatal, a mi juicio, debiera trasladarse a los municipios **para** identificar geográficamente, y por el grado de incidencia en las comunidades, las principales demandas sociales y plasmarlas en los respectivos Planes Municipales de Desarrollo.

Valdría la pena hacer un ejercicio de reuniones con la población organizada en cada comunidad y centros de población urbana, para extraer la sapiencia del pueblo en estos propósitos.

El comentario final se refiere al tercer gran objetivo señalado en el Plan Estatal, '**Para consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática**'. De este gran objetivo, haré mención al capítulo "Desarrollo Municipal".

En un extraordinario esfuerzo de síntesis de tres páginas, (74, 75 y 76) el Plan Estatal consigna los objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción a seguir, que son como **los rieles** por los que avanzará el desarrollo y fortalecimiento de los municipios.

Los propósitos están orientados hacia la movilización de todos los recursos; mejorar la capacidad e impulsar la inventiva de los gobiernos locales; profesionalizar **las administraciones públicas** para hacerlas más eficientes; **sanear las finanzas públicas** para facilitar el cumplimiento de las funciones básicas de satisfacer los servicios públicos, y su vinculación con los propósitos **nacionales** de modernización y plena democratización de la sociedad.

Para ello, el capítulo define cuatro **estrategias** básicas y treinta acciones rectoras a desarrollar.

La movilización de los recursos humanos, **financieros**, materiales y tecnológicos de los municipios como primera estrategia, requiere identificar con claridad las potencialidades de recursos públicos, privados y sociales y armonizar su aplicación en función de los intereses **de las** partes, para lograr un desarrollo integral de los municipios.

La profesionalización de la administración pública municipal, como **segunda estrategia**, requiere de la aplicación de tomografías para detectar y extirpar, a tiempo, los tumores cancerígenos que impiden la salud de las instituciones públicas y el buen desempeño de los servidores públicos. Acostumbrarnos-a hacer las cosas bien-desde el principio,-es

una disciplina-que tenemos que crear-en las burocracias,-para que cada persona-desempeñe-la labor-que-le-corresponde-totamente-en el momento preciso-y-que-cada-una-de- esas-labores-sea-exactamente-la-que-se-necesita - emprender-en - el momento-preciso.

Ello implica revisar a fondo y con seriedad, estructuras de organización, funciones, atribuciones, responsabilidades y tareas concretas en una relación de gobierno-administración-sociedad, establecer normas escritas y sistemas sencillos que regulen la actuación y desempeño de los servidores públicos. La forma de lograrlo está nuevamente en la detección de nuestras necesidades individuales e institucionales,,hacer conciencia de ello y derivar programas efectivos de capacitación, asesoría e investigación permanentes.

Insisto en que si estos programas no logran cambios de actitud y comportamiento en las personas que se reflejen en una nueva manera de hacer las cosas, entonces no son tan útiles y caeremos en el desperdicio de recursos.

Fortalecer las finanzas municipales es la tercera estrategia para el Desarrollo Municipal. Estoy convencido de que las acciones concretas para lograr este propósito se encuentran en los presupuestos municipales. Esta es la parte más sensible de la administración municipal, y por lo tanto, requiere de personal especializado y con experiencia para analizar cuidadosamente los rubros de ingreso y sus montos; hacer las recomendaciones oportunas a las autoridades estatales para que se tome en cuenta la iniciativa de los ayuntamientos y finalmente, administrar la recaudación fiscal con apego a la ley y mirando siempre el interés de los contribuyentes.

Los contribuyentes lo único que quieren es una explicación comedida y justa del por qué y cuánto se les cobra y facilidades para efectuar sus pagos. No desean hacer colas ni pasar de una ventanilla a otra ni volver una y otra vez por un papel que les hace falta para requisitar sus negocios.

Del lado del presupuesto de egresos, en cada rubro que lo compone, están las acciones concretas para racionalizar los recursos, contener el gasto corriente y generar ahorro, eliminar desequilibrios en el financiamiento o subsidios de los servicios públicos. Para ello se requiere, además del conocimiento técnico-administrativo y experiencia, una normatividad y disciplinas muy estrictas.

Los contribuyentes y la población en general desean mirar la transparencia en el manejo honesto de los recursos públicos, para tener confianza y con ello, lograr mayor participación ciudadana en el financiamiento del desarrollo integral de los municipios.

Finalmente, la cuarta estrategia del desarrollo, es mejorar la prestación de los servicios públicos municipales. Esta es la parte más objetiva de la planeación. Dos grandes problemas agravan la satisfacción de estas necesidades y en ellos debemos hacer conciencia: la escasez de recursos y el incremento de la población. Las alternativas de solución podrán encontrarse en otro factor de conciencia: la solidaridad. Implica un entendimiento mutuo entre las instancias de gobierno y la sociedad, en la búsqueda de soluciones; implica que en una escala de riquezas quienes más tienen más contribuyen al desarrollo social y económico.

Me parece que en este sentido, todos los servidores públicos y ciudadanos responsables, tenemos una tarea solidaria por delante que cumplir.

**DIAGNOSTICO DE LA SITUACION SOCIOECONOMICA DEL
ESTADO EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO
1990-1993**

Por Humberto Sánchez Tapia (*)

Introducción

El Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 es el documento rector que utilizará la administración del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza para fomentar el desarrollo socio-económico de la sociedad mexiquense.

En este documento se manifiesta la preocupación del ejecutivo estatal por erradicar dos problemas lacerantes que son:

- a).-La marginación
- b).-La pobreza extrema.

Otro aspecto que es importante destacar es que en este documento se manifiesta el reconocimiento del pacto federal y se establece una fuerte vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El proceso de planeación seguido se considera como el que permite una mayor participación y gracias a esto una posibilidad más amplia para que se tenga un mejor éxito en la instrumentación.

Los objetivos son claros:

- 1.- Mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado.
- 2.-Incrementar la productividad y el empleo.

(*) Presidente Municipal de Texcoco y Consejero Directivo del IAPEM

3.- Consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.

La instrumentación prevee como **estrategia** la elaboración de programas específicos de acción gubernamental de **carácter anual, en este sentido** la participación **de los municipios** será fundamental.

DIAGNOSTICO

El diagnóstico que se hace de las condiciones socio-económicas que prevalecen en la actualidad en el Estado de México, destaca como aspectos fundamentales y retos para **los próximos años:**

- 1.-La necesidad de acceso a una mayor cantidad de recursos federales, en virtud de que somos la entidad que mayor número de inmigrantes recibe lo que obliga a dar una respuesta inmediata en infraestructura material y humana.
- 2.-La existencia de una heterogeneidad en la distribución de la población ya que 17 municipios conurbados contienen al 70% de la población total de la entidad.
- 3.-Un crecimiento demográfico exageradamente elevado que nos plantea el reto de atender **en 1993 a 14 millones** de habitantes además de una creciente demanda, en términos porcentuales, de empleo.
- 4.-La educación que es el elemento que nos permitirá acceder a mejores niveles de vida e incrementar la productividad de nuestro trabajo, en este sentido el diagnóstico que se hace nos presenta un panorama en el cual es necesario incrementar tanto la cantidad como la calidad de la educación que se ofrece.
- 5.-Los servicios de salud se consideran todavía deficientes y en algunos renglones muy graves ya que por ejemplo el índice de mortalidad infantil en menores de un año es mayor a la media nacional (36.1 defunciones por cada mil).
- 6.-La vivienda es un problema muy grave en el Estado de México, consecuencia de la fuerte migración. Se considera que el 45% de viviendas requieren ser sustituidas o mejoradas y un déficit adicional de

600 mil unidades. El déficit en vivienda y la poca atención a la demanda ha dado como consecuencia la creación de asentamientos irregulares y surgimiento de mecanismos de auto-construcción.

- 7.-En el aspecto de ingresos se observa un deterioro **en el nivel** de vida de los habitantes del Estado de **México** de por lo menos un 27%.
- 8.-La seguridad pública, y la justicia no son todavía **las aceptables** y aún más dado el crecimiento demográfico algunos delitos como las violaciones se han incrementado.

El desequilibrio regional que presenta el Estado de México, ha **traído** efectos negativos tanto para la población como para **los recursos** naturales. Por lo que es importante conocer las potencialidades de nuestros recursos naturales y humanos para encaminar las acciones de acuerdo a la **vocación del** estado, que propicie un desarrollo armónico, **integral de tal manera** que toda la población tenga **las mismas** oportunidades de un desarrollo socioeconómico. Asimismo, **es necesario** reflexionar la destrucción ecológica.

La infraestructura es el encuadro donde se construye el **desarrollo** por lo que debe ser orientada siguiendo la idea de buscar un desarrollo ordenado; la acción no sólo debe ser corregir o satisfacer las necesidades urgentes, **sino también que sea ésta un medio** para la planeación. **Es el caso de las carreteras**, si bien el estado cuenta con **una gran** red de carreteras, es cierto que muchas localidades se encuentran incomunicadas, por lo que estas, deben trazar las líneas que marquen la estructura del desarrollo.

El agua y alcantarillado son otro elemento de la infraestructura que la sociedad pide sea atendido **con urgencia**. El abastecimiento del agua en los municipios conurbados al Valle de México cada vez **se eleva su** costo económico, pues **los asentamientos** humanos siguen creciendo y de manera **desordenada**. **Basta señalar** que en los 17 municipios conurbados **se cuenta** con un caudal de 19 metros cúbicos por segundo, y la demanda actual del agua promedio del estado **asciende a** 38 metros cúbicos por segundo. Este es un efecto más de la concentración de la población.

Es necesario considerar los procesos productivos susceptibles de utilizar agua de menor calidad que puede obtenerse del tratamiento y reciclaje de aguas residuales.

En cuanto la infraestructura agropecuaria, se puede ver que es deficiente tanto en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, como en infraestructura de apoyo a la producción, ejemplo: bodegas, semillas, maquinaria e **implementos agrícolas**. Por lo que, si se quiere un fomento en la producción agropecuaria y elevar el nivel de vida de la población rural, es necesario promover la actividad económica de la región y esto es buscando un desarrollo en la infraestructura agropecuaria.

La economía del Estado de México presenta una compleja planta industrial, y un sector de servicios cada vez más importante, mientras que el sector primario ha estado perdiendo importancia.

Las actividades económicas del sector primario son:

a).-La actividad agrícola, la cual se caracteriza por ser una agricultura temporalera y de monocultivo.

Estas dos características han originado empobrecimientos de los suelos y por consiguiente bajos rendimientos productivos.

Además de las características anteriores, el extremado fraccionamiento de la tierra de cultivo, bajos precios de garantía, insuficiente infraestructura de acopio y distribución, han provocado que la rentabilidad de dicha actividad sea baja y por lo tanto no estimule su producción, que se ve reflejado en la tendencia descendente de la producción y abandono, en algunas ocasiones, de las tierras de cultivo.

b).-La pecuaria, es de carácter expansivo y presenta altos niveles de auto consumo.

c).-La forestal es una actividad mínimamente ejercida, más bien lo que se hace es una deforestación.

d).-La actividad de la pesca recientemente ha tenido un desarrollo con la creación de piscifactorías, a pesar de ello es necesario acotar problemas como la insuficiencia de insumos para su producción.

Las actividades del sector primario -dadas sus características — han tenido poco desarrollo, esto puede ser a que sus rendimientos económicos son más bajos comparativamente a las actividades económicas de los otros sectores.

El sector industrial del Estado de México ocupa el segundo lugar como entidad industrializada del país. Dentro de

las actividades que la componen, la industria manufacturera es el subsector que ocupa la posición de mayor peso por su participación en el PIB estatal y su generación de empleos.

Uno de los problemas que se presentan en esta actividad industrial, es que la mayoría de las empresas utilizan tecnología obsoleta e inadecuada, esto ha traído dependencia tecnológica, que a su vez, se transfiere en altos precios de los productos y en el nivel competitivo ante la producción extranjera, es decir, en un deterioro socioeconómico de la sociedad.

Por lo que, si bien es cierto que es poco factible competir tecnológicamente con las grandes industrias transnacionales, si por lo menos, es necesario construir una base tecnológica en la mediana y pequeña industria.

Otra actividad del sector secundario, es la agroindustria, ésta se caracteriza por la coexistencia de grandes con pequeñas, medianas y micro-empresas que poco más del 95% de la planta agroindustrial se localiza en el corredor Toluca-Lerma y el Valle de México y sólo 4% en zonas rurales.

De ahí, que se deba dispersar hacia localidades rurales donde el problema del empleo es alto y donde se pueden contar con los insumos necesarios.

Asimismo, en el caso de la artesanía, que es otra actividad industrial, se debe fomentar su nivel socioeconómico.

Finalmente, el sector servicios, como anteriormente se señaló, es el sector que ha cobrado mayor importancia; la actividad comercial de 1987 a 1989 participa con el 22% del PIB estatal. El problema que se presenta en esta actividad son los precios elevados en los pequeños y medianos comercios en comparación a los grandes establecimientos. Por lo que, es importante mayor eficacia en el abasto y control de precios, sobre todo en la zona rural, que es donde mayor predomina este problema.

El turismo es otra actividad del sector servicios, en la cual es necesario identificar y promover su desarrollo, aprovechando las potencialidades naturales e históricas que existan en el estado.

En las diferentes actividades económicas que se desarrollan en los tres sectores económicos mencionados es difícil determinar los niveles de empleo en todo el estado. Sin embargo, se señala que en los tres últimos años el estado

muestra un déficit en la oferta de 210 mil empleos anuales. Y esta falta de empleo se ve reflejado **en el siguiente sector informal**, el cual es aún más difícil su cuantificación.

En conclusión, **según** el diagnóstico se pueden destacar los siguientes **rasgos**:

11. — En el Estado de México existe heterogeneidad demográfica y de la actividad económica que ha traído altos costos sociales y económicos.
- 2).-Dentro de la economía, se han encontrado sectores altamente competitivos como la industria automotriz; coexistiendo con sectores con un atraso ancestral como la actividad agrícola lo que conlleva a una diferencia extrema entre rendimientos económicos de cada actividad.
- 31.-El crecimiento de población es mayor que el crecimiento de la producción agropecuaria, lo que **genera** una dependencia **alimentaria** con respecto a otras entidades federativas, como con otros **países**.
- 4).-El problema ecológico se ha convertido **en un elemento al cual** se le debe de dar una respuesta inmediata, ya que afecta a la salud, producción y productividad.
- 5).-Existe una fuerte centralización administrativa y económica.

El plan contempla una serie de medidas para tratar esta problemática del estado, las cuales se enuncian de manera muy general, se espera que en los programas planteados se les de precisión a través de la fijación de metas específicas para los próximos tres años.

Se recomienda que tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas establecidos, la participación de los municipios sea total, ya que es de esa forma como se podrán materializar los objetivos fijados.

EL PROCESO DE DESINCORPORACION EN EL ESTADO DE MEXICO

Por Alfredo Torres Osorio

ANTECEDENTES

Todas las economías del mundo se encuentran en un proceso de profunda transformación, este proceso de cambio es tanto más significativo e importante cuando tiene lugar, e incluso está siendo liderado por las economías y sociedades que expresamente habían seguido un proceso económico diferente al sistema occidental.

En el caso de países cuyo sistema económico, se caracteriza como de "libre concurrencia", los cuales en mayor medida funcionan como economías mixtas de mercado, a partir de sus modelos nacionales se emprenden los cambios tendientes a redimensionar las funciones del Estado en el proceso económico y reconsiderar las diferentes formas de propiedad **en las** sociedades. Asistimos al surgimiento de un movimiento y tendencia en que tanto las economías mixtas como de planificación central impulsan la disminución de la participación directa del Estado en la vida económica.

EL CASO DE MEXICO

En México el papel de la intervención del Estado es insoslayable pues obedece a un largo proceso histórico que, en un principio, tuvo como propósito sentar las bases del desarrollo nacional autónomo y dirigió sus esfuerzos a la creación de infraestructura y a la nacionalización de empresas extranjeras que operaban en sectores básicos y estratégicos

de la economía. Posteriormente, las necesidades del desarrollo obligaron a realizar proyectos de larga maduración que requerían elevados montos de inversión, encaminados a contribuir a la articulación del sistema económico nacional, y generar a su vez economías externas que incentivaron la inversión privada.

En ese contexto, el surgimiento del sector paraestatal es el resultado de la funcionalidad de un Estado interventor, que utiliza a éste como un importante instrumento para la realización de las obligaciones económicas, sociales y políticas que son encomendadas por mandato constitucional y, que durante 60 años utilizó al sector paraestatal a través de sus entidades para mantener fuentes de empleo en riesgo de desaparecer, creando nuevas oportunidades de trabajo en localidades que carecían de ello, fundando polos de desarrollo, produciendo artículos básicos para impulso de ramas industriales y en ocasiones, para desarrollar un sector estratégico y fortalecer la independencia económica nacional.

En la actualidad y con la oportunidad de evaluar el desempeño del sector paraestatal, se aprecia que los objetivos históricos se cumplieron cabalmente y la función social o promotora del Estado se ha satisfecho, pudiendo desarrollar estas funciones inversionistas privados. En otros casos, algunas empresas no se justifican más y es necesaria **su liquidación**. Por lo que se refiere a las empresas estratégicas o prioritarias, el Gobierno Mexicano ha decidido reestructurarlas y fortalecerlas para que sean instrumentos de desarrollo.

En nuestro país, en el marco de las decisiones de política económica de mayor trascendencia, una de las que reviste gran magnitud y relevancia en el contexto de la modernización de la estructura económica nacional y del fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado, es la relacionada con el proceso de desincorporación de entidades de la administración pública paraestatal.

Con este proceso no solo no se ha comprometido la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, sino que se ha visto reforzada, desde el momento en que tanto los recursos liberados, como los obtenidos a través de la desincorporación de entidades, han permitido dar un mayor apoyo a las instituciones y empresas públicas verdaderamente importantes para el progreso.

El proceso de desincorporación no es sinónimo de privatización, tiene una dimensión mucho mayor; implica el propósito de modernizar al sector paraestatal, significa la implantación de una política de eficiencia en la operación de las entidades públicas, entendiéndose como tales organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos públicos.

La desincorporación de entidades no solamente es venta, sino también hay procesos de liquidación, extinción, fusión y transferencia. Por ello resulta pertinente, considerar la situación real que guardan las empresas, fundamentalmente en lo referente a los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales, para así determinar que modalidad de desincorporación se aplicará en cada caso.

Se sujetan a extinción o liquidación aquellas entidades cuyas actividades se duplican, las que han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas, las que no cumplan con sus fines u objeto social y cuyo financiamiento resulta inconveniente económicamente, las que afrontan desequilibrios técnicos y financieros, limitando su operación y requieren recursos adicionales gubernamentales.

La fusión se realiza cuando en dos entidades, la relación existente entre sus actividades, permite unificar objetivos y programas de trabajo, mejorar las estructuras administrativas, adecuar sus procesos productivos, optimizar los recursos técnicos, financieros y humanos y, en general, incrementar su eficiencia y productividad.

La transferencia tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, de la autonomía municipal, y de la promoción del desarrollo regional donde las entidades realizan sus actividades.

Finalmente, se someten a procesos de venta aquellas entidades en las que, por no tener el carácter de estratégicas o prioritarias, la presencia estatal no se justifica.

En el caso del sector paraestatal adscrito al Gobierno Federal, al 30 de junio de 1988, estaba conformado por 1214 entidades, de las cuales 717 se encuentran en proceso de desincorporación, representando el 59.1% del total.

La desincorporación de estas 717 entidades se distribuye de la siguiente manera: 393 se liquidan, 78 se fusionan, 28 se transfieren y 218 se venden. En términos relativos, el proceso de liquidación representa el 55% del total

de entidades desincorporadas, las fusiones **el 11%** las transferencias el 4% y las ventas el 30%.

Las cifras anteriores **se refieren a las decisiones tomadas** en materia de desincorporación, **al respecto, para la fecha** del 30 de junio de 1988, de los 717 procesos autorizados se habían concluido 442, cantidad **que representa el 62%** del total.

Prácticamente la desincorporación se refleja en diversas ramas de la estructura económica, como es el **caso de las actividades mineras**, por ejemplo: Compañía Minera de Cananéa, en la actividad industrial, como es en la producción de bienes de consumo duradero, por ejemplo: **Renault de México**, Vehículos Automotores Mexicanos, Bicicletas Condor; en producción de electrodomésticos, por ejemplo: Acros, Estufas y Refrigeradores Nacionales; en producción de bienes de capital, por ejemplo: Productora Mexicana de Tubos, Astilleros de Guaymas y Ensenada; en producción de hilados y tejidos de fibras blandas, por ejemplo: Hilos Cadena, NUNATEX; en producción de hilados y tejidos de fibras duras, por ejemplo: CORDEMEX; en producción de química básica, por ejemplo: Cloro de Tehuantepec, Sosa Texcoco; en producción de resinas sintéticas y fibras artificiales, por ejemplo: FINACRIL, POLIDESA, POLYREY; en producción de refrescos embotellados, por ejemplo; Grupo Garci Crespo; en producción de artículos de vestir, por ejemplo: Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, COVE.

CASO ESTADO DE MEXICO

En lo referente al Estado de México, con el objeto de "conceder mayores espacios de participación **en la planeación** del desarrollo a los sectores social y privado y, destinar recursos presupuestales para la atención a los problemas de los sectores poblacionales más necesitados "según declaraciones del Gobernador, Ignacio Pichardo Pagaza, **se establecieron** las bases del proceso de desincorporación del sector paraestatal, mediante el Acuerdo publicado en **la Gaceta del Gobierno** fechado el 30 de enero del año en curso, donde se estipula que con fundamento a lo dispuesto en diversos artículos de la legislación vigente, como es la Constitución Política Local, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley de Coordinación y Control de Organismos Auxi-

liares y Fideicomisos y Ley de Planeación, se dispone la desincorporación del sector paraestatal a través de las modalidades de liquidación, extinción, fusión, **transferencia** y venta.

El universo del sector auxiliar estatal está integrado por 182 entidades, de las cuales 140 se encuentran en proceso de desincorporación, representando el 76.9% del total de estas 140 entidades; 97 que representan 69.2%, del total a desincorporar, corresponden 12 a organismos públicos **descentralizados**; 72 a empresas de participación estatal mayoritaria; 13 a fideicomisos públicos. Las restantes 43 entidades que representan el 30.8% son empresas de participación estatal minoritaria. De tal manera, que a fin de impulsar el programa relativo, éste en su etapa inicial contempló que las dependencias coordinadoras del sector, Secretarías del Ramo, propusieran al Ejecutivo Estatal, a través del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, el cual se constituye por las Secretarías de Finanzas y Planeación, Administración y Contraloría, la desincorporación de entidades adscritas a su sector, previa evaluación de sus condiciones financieras, operativas, comerciales, administrativas y legales.

La Secretaría de la Contraloría, en base a los criterios del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, emitió el dictamen sobre la procedencia de la desincorporación y propuso al Gobernador la aprobación de su ejecución, misma que se publicó mediante el Acuerdo respectivo, en la Gaceta del Gobierno, de fecha 14 de septiembre pasado, donde se **estipulan** las 97 entidades que serán desincorporadas del sector auxiliar.

Con el objeto de dar mayor celeridad a los propósitos relativos, productos de ese Acuerdo, agilizando y uniformando las acciones bajo una sola instancia de ejecución, los organismos auxiliares y fideicomisos sujetos a desincorporación, se reagrupan o resectorizan a la Secretaría de la Contraloría, como responsable directa del programa.

Como resultado inmediato de esta medida, está el caso de la enajenación del organismo descentralizado, Sistema de Transporte Troncal Toluca, que comprende 79 autobuses y cubre 7 rutas: Al respecto y mediante el procedimiento estipulado de venta, se realizó, previo avalúo del parque vehicular, la implementación de convocatoria y subasta. Al respecto los resultados fueron los siguientes: la Ruta Emiliano Zapata-San Francisco se vendió en \$ 2,051 millones y el com-

prador fue la línea de autobuses México-Toluca-Zinacantepec; la Ruta Almoloya de Juárez-Lerma-Aeropuerto se vendió en 1,900 millones y el comprador fue la línea de autobuses Xinantécatl; **la Ruta San Pablo** Autopan-Central Camionera se vendió en 639 millones y el comprador **fue la línea** de autobuses 2 de Marzo; la Ruta San Juan Tilapa-Central Camionera **se** vendió en 981 millones y el comprador fue la línea de autobuses 2 de Marzo; **la Ruta San Mateo** Ateneo-Central Camionera **se** vendió en 392 millones y el comprador fue la línea de autobuses 2 de Marzo.

Para las Rutas Villa Cuauhtémoc-Central Camionera y Central de Abastos-Central Camionera, no hubo postor. **Debe señalarse** que el importe de la subasta fue del monto de \$ 5'953,930 millones de pesos, cifra **que rebasa** en 2131,180 millones de pesos, la cantidad de 3'822,750 millones en que se habían valuado los 79 autobuses.

La intervención de la Secretaría de la Contraloría, en el caso de **las empresas** de participación **estatal** mayoritaria, como en el caso de Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México (IRTEMEX), S.A. de C.V.; Materiales de Construcción GEM, S.A. de C.V. (MAGEMSA); Concretos Premezclados Calimaya, S.A. de C.V.; representa los intereses del estado ejerciendo los derechos corporativos que configuren las acciones representativas del capital **social** inscrito, **así también**, representando al capital accionario **del estado**, participan las Secretarías de Finanzas y Planeación y Administración.

En lo concerniente a organismos públicos descentralizados, como el ya citado Sistema de Transporte Troncal y Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE); la Secretaría de la Contraloría ocupa la Presidencia o Vicepresidencia en su caso, de los organismos de gobierno, salvo que las leyes relativas dispongan otra cosa, a su vez invariablemente participan como miembros las Secretarías de Finanzas y Planeación y de Administración.

Tratándose de fideicomisos públicos como Fideicomiso Mexiquense para Exposiciones Florícolas (FIMEX-FLOR); Fideicomiso Industrial y Comercial del Estado de México (FINCOMEX); Fideicomiso para Zonas Arqueológicas; la Secretaría de la Contraloría representa al Gobierno del Estado y como fideicomitente ocupa la presidencia del Comité Técnico y de

Distribución de Fondos, participan asimismo como miembros de ésta, las Secretarías anteriormente enunciadas.

Ahora bien, retomando el papel relevante que cumple la resectorización de entidades, que como ya se vio, en el caso de Sistema de Transporte Troncal Toluca fue sumamente ágil, del 14 de septiembre al 8 de octubre, lo que se considera un proceso de desincorporación récord en el estado y para tener conocimiento del origen sectorial de donde provienen, a continuación se enuncia la aportación por sectores de las 97 entidades objeto del proceso de desincorporación:

	Secretaría de Desarrollo - Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Ur- bano y Obras- Públicas	Secretaría de Desarrollo - Económico	Secretaría de Educación, Cul- tura y Bienes- tar Social.
Organismos Pú- blicos Descen- tralizados	1	10	—	1
Empresas de Participa- - ción Estatal Mayoritaria	20	2	50	—
Fideicomisos Públicos	2	—	10	1
Suma Total	23	12	60	2

En este momento es prematuro evaluar el resultado del proceso de desincorporación a nivel estatal, sin embargo no puede solamente calificarse con base en cifras aisladas ya que debe contemplar, dentro de una clara decisión del retiro de la participación directa del estado en áreas o sectores no estratégicos o prioritarios, no obstante al definir las políticas y prioridades que proporcionen un marco más claro y completo para ubicar y orientar las tareas del sector auxiliar, se fortalece la posición de la acción gubernamental para superar los rezagos que la sociedad nos demanda.

Estos recursos, producto de la desincorporación, se van a ver supuestamente aplicados en la atención de la problemática, sobre todo de infraestructura, que tiene sumamente rezagada el Gobierno del Estado. Aquí cabría señalar que la orientación del gasto público está canalizado, en este momento, hacia 5 municipios de los 121 que conforman la entidad, me refiero al Valle de Chalco concretamente. Si bien es cierto que estos 5 municipios presentan la zona de mayor rezago en la entidad, producto del explosivo crecimiento demográfico de que ha sido objeto esta zona, también hay que mencionar que ésta es producto del compromiso que suscribió el Ejecutivo del Estado con el Presidente de la República, en el sentido de propiciar la inversión para revertir esta situación mediante el Programa de Solidaridad y para que la entidad también goce de cuantiosos recursos que le permitan superar esta situación de atraso en dichos municipios.

Dado que los recursos estatales son insuficientes, se supone que se canalizará la inversión pública hacia ese Valle de Chalco para así obtener los recursos provenientes tanto del Programa de Solidaridad como del Convenio Unico de Desarrollo.

LEGISLACION

ACUERDO DE COORDINACION que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental".

El Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, a los que en lo sucesivo se les denominará en este documento: SPP, SCGF y ESTADO, respectivamente, representados por sus titulares los CC. Ernesto Zedillo Ponce de León y María Elena Vázquez Nava, así como por el Gobernador Constitucional del Estado, el Secretario de Gobierno y el Secretario de la Contraloría, los CC. Ignacio Pichardo Pagaza, Humberto Lira Mora y Jorge López Ochoa, en ese orden, convienen en celebrar el presente Acuerdo de Coordinación, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial, denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental".

A N T E C E D E N T E S

1. El Convenio Unico de Desarrollo que suscribe anualmente el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, establece las bases y mecanismos de coordinación de acciones para instrumentar la política de desarrollo regional del Gobierno de la República.

El citado Convenio prevé la realización de Programas de Coordinación Especial los que se formalizan a través de Acuerdos de Coordinación o bien, anexos de ejecución, cuya finalidad es la de apoyar y promover los planes y programas de desarrollo **estatal**.

2. En el año de 1989, los Ejecutivos Federal y del Estado de México suscribieron un Acuerdo de Coordinación del Convenio Unico de Desarrollo, en el cual se complementaban y coordinaban acciones con el objeto de promover el establecimiento y la operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación, en el marco de la legislación federal y estatal vigente, para conocer el grado de cumplimiento de metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas en el ejercicio de recursos convenidos.

3. En 1990, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo del propio año, suscrito por el ejecutivo federal representado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, C. Lic. Carlos **Salinas de Gortari** y por el ejecutivo estatal representado por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, **Lic. Ignacio Pichardo Pagaza**, acordaron ambas instancias de gobierno, seguir coordinando sus acciones con el objeto de fortalecer la operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación, en particular referencia a los recursos federales aplicados en programas de inversión de alcance estatal y municipal, así como coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de descentralización y simplificación administrativa que emprendan conjuntamente ambos órdenes de gobierno.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 40 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22, 32 y 32 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33 y 34 de la Ley de Planeación; 5 fracción XIII y 16 del Reglamento Interior de la SCGF; 88 fracción XII, 89 fracciones XIV y XVI y 94 de la Constitución Política del Estado de México; 5, 7 y 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad, 36 y 37 de la ley de Planeación del Estado, las partes acuerdan en celebrar el presente acuerdo, al tenor de las siguientes:

C L A U S U L A S

PRIMERA.-La SPP, SCGF y el Estado, acuerdan coordinar acciones para fortalecer la operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, en el marco de la legislación federal y estatal vigente.

SEGUNDA.-El Estado, a través de la Secretaría de la Contraloría, será responsable de la coordinación y operación

del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental para cumplir las tareas comprometidas en el presente acuerdo y en el programa de trabajo anexo, conforme a la legislación estatal vigente.

TERCERA.-Para fortalecer y operar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental el Estado se compromete a:

1. Fortalecer la operación de la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADE), dependiente de este organismo y coordinada por el Secretario de la Contraloría del Estado, como instancia en que se coordinarán las políticas y acciones que en materia de este acuerdo, emprendan los tres órdenes de gobierno;

U. Adoptar medidas de modernización y simplificación administrativa que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentralice el Gobierno Federal al Gobierno Estatal y al cumplimiento de los objetivos de los programas convenidos entre ambos órdenes de gobierno;

H. Constituir y operar el subsistema de Atención a Quejas y Denuncias, reforzando el suministro oportuno a los Ayuntamientos de la información relativa a las obras y acciones que en el ámbito de cada municipio, llevarán a cabo las dependencias federales y estatales;

W. Verificar y evaluar, por sí o en coordinación con la SCGF, cuando así lo establezca la normatividad de esta Secretaría, los programas y obras de alcance estatal ejecutados con recursos federales en los términos del Convenio Unico de Desarrollo;

V. Desarrollar las acciones necesarias para establecer y operar los Subsistemas Municipales de Control y Evaluación, promoviendo la suscripción de acuerdos de coordinación con los ayuntamientos y proporcionándoles asesoría y apoyo técnico permanente para que implanten sus mecanismos de control y evaluación del gasto público, particularmente el correspondiente a recursos ejercidos en el marco del Convenio Unico de Desarrollo y el Programa Nacional de Solidaridad;

VI. Promover la participación ciudadana en la vigilancia de las acciones de gobierno, estableciendo de común acuerdo con la SCGF, el Sistema de Información y Divulgación sobre dichas acciones; y

VII. Dar seguimiento e informar a la SCGF sobre los avances en el cumplimiento de las obras y acciones que deban desarrollarse en la entidad con recursos federales en forma especial, aquellas que correspondan a compromisos del ejecutivo federal asumidos durante sus giras de trabajo.

CUARTA.-Para auxiliar en el fortalecimiento y operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, la SCGF se compromete a:

I. Proporcionar al Estado, y, a través de éste, a los municipios, el apoyo técnico que requiera en programas de modernización y simplificación administrativa y de control y evaluación gubernamental, que conlleven al fortalecimiento de su administración pública y particularmente del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental;

II. Participar en las reuniones de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, en el ámbito de su competencia;

III. Proponer ante las instancias **correspondientes del** gobierno federal medidas de modernización, racionalidad y simplificación administrativa para la operación de los programas del Convenio Unico de Desarrollo;

W. Establecer, de común acuerdo con el Estado, el Sistema de Información y Divulgación sobre el gasto público y los programas de alcance estatal, así como sobre los objetivos y política del control y evaluación **de las acciones de gobierno**;

V. Coadyuvar en el marco de sus atribuciones y del Sistema de Información y Divulgación, a que las dependencias y entidades de la administración pública federal informen al Estado sobre las obras y acciones de interés estatal que deban ejecutarse en esa entidad federativa;

VI. Verificar, evaluar y vigilar la ejecución **de programas** de inversión de alcance estatal financiados con recursos federales.

QUINTA.-En lo referente al gasto federal transferido, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo y del Programa Nacional de Solidaridad, la Secretaría de la Contraloría será el enlace operativo entre el Estado y la SCGF para efectos del suministro de información en materia de información programático-presupuestal, avances físico y financiero y cierres anuales de ejercicio.

SEXTA.-La SCGF y el ESTADO, actuarán en el ámbito de sus respectivas competencias, por sí o a petición de par-

te, conforme a lo preceptuado en la legislación vigente, aplicando los procedimientos disciplinarios y resarcitorios que procedan, en relación a las irregularidades, que se detecten en el ejercicio de recursos federales convenidos por la Federación y el Estado.

SEPTIMA.-Los recursos humanos y financieros requeridos para fortalecer y operar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, estarán a cargo y por separado de los presupuestos de la SCGF y del ESTADO, **en sus respectivos** ámbitos de competencia.

OCTAVA.-La SCGF y el ESTADO efectuarán una evaluación semestral del cumplimiento de los compromisos correspondientes a este acuerdo, así como de los programas de trabajo que anualmente se suscriban.

NOVENA.-La SCGF y el ESTADO realizarán de manera conjunta y en forma anual una evaluación de los resultados de la gestión de los programas del Convenio Unico de Desarrollo, del Programa Nacional de Solidaridad y de los programas normales federales de alcance estatal.

DECIMA.-La SPP dictamina que este acuerdo de Coordinación es congruente con el Convenio Unico de Desarrollo 1990 del Estado de México, en consecuencia se adiciona a él para formar parte de su contexto.

DECIMA PRIMERA.-Las partes manifiestan su conformidad para en caso de duda sobre la interpretación del presente acuerdo, respecto a su instrumentación, formalización y cumplimiento se esté a lo previsto en el Convenio Unico de Desarrollo 1990 del Estado de México.

DECIMA SEGUNDA.-El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su firma, pudiendo **revisarse**, adicionarse o modificarse conforme a lo establecido en los preceptos y lineamientos que lo originan.

DECIMA TERCERA.-El presente documento deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periódico Oficial del Estado.

Toluca, México, a 5 de julio de 1990.

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

Ernesto Zedillo Ponce de León
(Rúbrica)

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE MEXICO

Ignacio Pichardo Pagana
(Rúbrica)

LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION

María Elena Vázquez Nava
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL
ESTADO DE MEXICO

Humberto Lira Mora
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA
DEL ESTADO DE MEXICO

Jorge López Ochoa
(Rúbrica)

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1°-Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II.- Las obligaciones en dicho servicio público;
- III.-Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.-Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;
- VI.-El registro patrimonial de los servidores públicos.

ARTICULO 2°-Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos **estatales**, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

ARTICULO 3"-Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- L- La Legislatura del Estado;**
- II.- La Secretaría de la Contraloría;**
- W.-Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento;**
- IV.---El Tribunal Superior de Justicia del Estado;**
- V.-Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado;**
- VI.-Los demás órganos que determinen las leyes.**

ARTICULO 4"-Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley y las responsabilidades penales o de carácter civil que dispongan otros ordenamientos, se desarrollarán autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas; no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

TITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTOS ANTE LA LEGISLATURA DEL ESTADO EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA

CAPITULO 1

SUJETOS, CAUSAS DEL JUICIO POLITICO Y SANCIONES

ARTICULO 5"-Son sujetos de juicio político los servidores públicos que menciona el artículo 127 de la Constitución del Estado.

El Gobernador del Estado, durante el ejercicio de su **cargo sólo** será responsable por delitos graves del orden común y por delitos contra la soberanía del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del artículo 110 de la Constitución General de la República.

ARTICULO 64-Es procedente el juicio político cuando **los actos u omisiones** de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho.

ARTICULO 7º-Redundan en perjuicio de los intereses **públicos fundamentales** y de su buen despacho:

- L-- El ataque de las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado, así como a la organización política y administrativa de los municipios;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas **a las garantías** individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución Local o a **las leyes estatales** cuando causen perjuicios graves **al Estado**, a uno o varios municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.-Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de sus recursos económicos.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

La Legislatura valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

ARTICULO 8°-Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLITICO

ARTICULO 91'-El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un período no mayor de un **año a** partir de iniciado el procedimiento.

ARTICULO 10.-Corresponde a la Legislatura del Estado iniciar el juicio político, constituyendo al efecto una Sección Instructora para sustanciar el procedimiento **consignado** en el presente Capítulo y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la que estará formada por un mínimo de tres diputados.

Las vacantes que ocurran en la sección serán cubiertas por designación que haga la Legislatura del Estado de entre sus miembros o la Diputación Permanente, en su caso.

ARTICULO 11.-Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Legislatura por las conductas a que se refiere el Artículo 79 de esta ley; presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará con la documentación que la acompañe a la Sección Instructora, para que dictamine si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por el precepto citado y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el Artículo 59 de la misma ley, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

ARTICULO 12.-Acreditados los extremos a que se refiere el artículo anterior, la Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho material de la denuncia; estableciendo las

características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección notificará por vía de emplazamiento al servidor público de que se trate sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección, comparecer personalmente o a través de su defensor o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación citada.

ARTICULO 13.-La Sección Instructora, con vista de lo manifestado por el denunciado o transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior sin que lo hubiere hecho, abrirá un período de pruebas, de 30 días naturales dentro del cual recibirá las que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Si al concluir el plazo señalado no hubiere sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo discrecionalmente en la medida que lo estime necesario.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

ARTICULO 14 .-Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y otros tantos al servidor público y sus defensores, con el objeto de que tomen los datos que requieran a fin de formular alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

ARTICULO 15.-Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto **analizará la** conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

ARTICULO 16.-Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no hay lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho en materia de la denuncia que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones determinarán los siguientes puntos:

- 1.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
 - 11.-Que existe probable responsabilidad del encausado; y
- H.-La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8` de esta Ley.

En tal caso, enviará la declaración correspondiente a la Legislatura, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

ARTICULO 17.-La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas al Diputado Secretario de la Legislatura, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Legislatura que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable **para** perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días naturales.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Legislatura o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

ARTICULO 18.-Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará al Diputado Secretario de la Legislatura o Diputación Permanente, para que le dé cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Legislatura debe reunirse en pleno como Gran Jurado de sentencia y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que hará saber al Diputado Secretario, para que éste notifique y emplace a la Sección Instructora en su carácter de acusadora, al denunciante y al servidor público denunciado, **para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente,**

asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

ARTICULO 19.-El día y hora señalados en los términos del artículo anterior, se iniciará la audiencia respectiva procediéndose de conformidad a las siguientes normas:

- I.- Se instalará la Legislatura con las dos terceras partes de sus miembros cuando menos, erigida en Gran Jurado de sentencia;
- II.- La Sección Instructora se erigirá en órgano de acusación;
- W .—El Diputado Secretario de la Legislatura dará lectura a las constancias procedimentales y a las conclusiones de la Sección Instructora;
- IV.--Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público denunciado o a su defensor o a ambos, para que aleguen lo que a sus intereses convenga.

ARTICULO 20.-Retirados el servidor público y su defensor, así como el denunciante, y permaneciendo los diputados en la sección, se procederá a discutir y a votar las conclusiones de la Sección Instructora como órgano acusador, y a probar los que sean puntos de acuerdo que en ellas se contengan.

La Legislatura erigida en Gran Jurado de sentencia emitirá la resolución que corresponda.

ARTICULO 21.-Si la resolución es absolutoria, el servidor público enjuiciado continuará en el ejercicio de su función.

En caso contrario, la resolución decretará la destitución del cargo y el período de inhabilitación en su caso, para el ejercicio de la función pública.

CAPITULO 111

DE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA POR RESPONSABILIDAD PENAL

ARTICULO 22.-Cuando se presente denuncia o querrela por cualquier ciudadano bajo su responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos pro-

cedimentales para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse en la misma vía **en contra de los servidores públicos a que se refiere** el artículo 127 de la Constitución Política del Estado, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con lo previsto en el capítulo anterior de esta Ley, en materia de juicio político ante la Legislatura. **En este caso, la Sección Instructora** practicará todas las diligencias conducentes a establecer la probable existencia de delito y la presunta responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia de la protección constitucional o fuero cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección Instructora la imputación fuese notoriamente improcedente, lo notificará de inmediato a la Legislatura para que resuelva si se continúa el procedimiento o desecha la imputación, sin perjuicio de reanudar **el procedimiento** si posteriormente aparecen motivos que **lo justifiquen**.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo **de sesenta días naturales**, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la propia Sección. **En este caso se observarán las normas** acerca de ampliación **de plazos para la recepción de pruebas** en el procedimiento **referente** al juicio político.

ARTICULO 23.-Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Legislatura anunciará **a ésta que debe erigirse en jurado de procedencia el día siguiente al en que se** hubiese entregado el dictamen, notificándolo **al inculpado** y a su defensor, así como al denunciante, **al querellante** y al Ministerio Público, quien tendrá intervención en todo caso.

ARTICULO 24.-La Legislatura conocerá **en Sesión el dictamen** que la Sección Instructora **le presente** y procederá en los mismos términos previstos por el artículo **19 de esta Ley** en materia de juicio político, **instalándose la Legislatura** como jurado de procedencia.

ARTICULO 25.-Si la Legislatura declara **que ha lugar** a proceder contra el inculpado, éste **quedará inmediatamente** separado de su empleo, cargo o comisión y **sujeto a la jurisdicción** de los tribunales competentes. En caso negativo no

habrá lugar a procedimiento ulterior mientras conserve la protección constitucional que la norma fundamental del Estado le otorga, pero tal declaración no impedirá que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya dejado de desempeñar su empleo, cargo o comisión.

Para proceder penalmente contra el Gobernador, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los términos del artículo 111 de la Constitución General de la República, la Legislatura al recibir de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la declaración correspondiente, procederá conforme a sus atribuciones y en los términos de la Constitución del Estado a declarar si procede la homologación de la declaratoria del Congreso de la Unión y consecuentemente el retiro de la protección o fuero que la propia Constitución del Estado otorga a tales servidores públicos a fin de ser enjuiciados como legalmente hubiera lugar.

ARTICULO 26.-Cuando se siga el proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 127 de la Constitución del Estado, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, el Diputado Secretario de la Legislatura o de la Diputación Permanente, librará oficio al Juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS CAPITULOS II Y III DEL TITULO SEGUNDO DE ESTA LEY

ARTICULO 27.-Las declaraciones y resoluciones definitivas dictadas conforme a estos Capítulos por la Legislatura son inatacables por juicio o recurso alguno.

ARTICULO 28.-La Legislatura enviará por riguroso turno a la **Sección Instructora**, las **denuncias**, **querellas**, **requerimientos** del Ministerio Público o acusaciones que se le presenten.

ARTICULO 29.-En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los Capítulos II y III de este Título.

ARTICULO 30.-Cuando la Sección Instructora o la Legislatura, deba realizar una diligencia en la que se requiera la

presencia del inculpado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan. Si el inculpado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

La Sección respectiva cuando se trate de diligencias que deban efectuarse fuera del lugar de residencia de la Legislatura, solicitará al Tribunal Superior de Justicia del Estado que las encomienden al Juez que corresponda para que se practiquen dentro de su jurisdicción y para cuyo efecto se remitirá a dicho Tribunal Superior de Justicia el testimonio de las constancias conducentes.

El Juez practicará las diligencias que se le encomienden al respecto con estricta sujeción a las determinaciones que le comunique el Tribunal en auxilio del Poder Legislativo.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se notificarán personalmente o se enviarán por correo certificado con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

ARTICULO 31.- Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la Sección respectiva.

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas sin demora, y si no lo hicieren la Sección, o la Legislatura a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces al salario mínimo diario vigente en la capital del estado, sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la Sección solicitará las copias certificadas de constancias que estime necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quienes las solicitasen no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale, se le impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

ARTICULO 32.- La Sección podrá solicitar por sí, o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que la Sección estime pertinentes.

ARTICULO 33. — La Legislatura no podrá erigirse en órgano de acusación o Gran Jurado de sentencia o procedencia en su caso, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querrelante y, el ministerio público han sido debidamente citados.

ARTICULO 34. -No podrán votar en ningún caso los diputados que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público tampoco aquellos que hayan aceptado el cargo de defensor, aún cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

ARTICULO 35. -En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución del Estado, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo para discusión y votación de las leyes.

En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o rechazar las conclusiones o dictámenes de la Sección y para resolver incidental o definitivamente el procedimiento.

ARTICULO 36. — En el juicio político a que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de la Legislatura se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presente acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

ARTICULO 37. — Cuando en el curso del procedimiento incoado a un servidor público de los mencionados en el artículo 127 de la Constitución Local, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

ARTICULO 38. -La Sección podrá disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante

acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la Sección respectiva.

ARTICULO 39.-Las declaraciones o resoluciones dictadas por la Legislatura con arreglo a esta Ley, se comunicarán al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad si se tratase de alguno de los integrantes del citado **Tribunal**; y en todo caso al ejecutivo para su conocimiento y efectos legales así como para su publicación en la **-GACETA DEL GOBIERNO"** del Estado.

La Legislatura recibirá la notificación de las declaratorias de las Cámaras del H. Congreso de la Unión relativa al Gobernador del Estado, Diputados Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad, en los términos de los artículos 110 y 111 de la Constitución General de la República.

ARTICULO 40.-En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley así como en el ofrecimiento y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado, asimismo, en lo conducente las del Código Penal de la propia entidad.

TITULO TERCERO

DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO 1

DE LOS SUJETOS

ARTICULO 41.-Son sujetos de responsabilidad administrativa, los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

CAPITULO 11

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ARTICULO 42.-Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio público, independientemente de las **obligaciones** específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio o independien-

temente de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general.

- I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**
- II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;**
- III.- Abstenerse de causar daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores estatales o municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;**
- IV.- Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;**
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;**
- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;**
- VII.- Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;**
- VIII.-- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;**

- IX.- Comunicar por escrito al titular de la Dependencia u Organismo Auxiliar en el que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- X.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- XI.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XII.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;
- XIII.- Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública al familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;
- XIV.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o pa-

riente consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

- XV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XVI.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para **las personas a las que se refiere la fracción XIII**, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;
- XVIII.- Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él

o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- XIX.- Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes ante la Secretaría de la Contraloría en los términos que señala la Ley;**
- XX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta;**
- XXI.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.**
Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto;
- XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;**
- XXIII.- Abstenerse 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 cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes; y**
- XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.**

ARTICULO 43•-Se incurre en responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en

esta Ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

ARTICULO 44.-Para los efectos de esta ley, se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría.

Por los mismos efectos, en el Poder Ejecutivo del Estado se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia correspondiente y en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos al coordinador del sector, quienes aplicarán las sanciones cuya imposición les atribuye esta Ley.

En el gobierno municipal se entenderá por superior jerárquico al ayuntamiento, que determinará las sanciones cuya imposición se le atribuyen, para ejecución o aplicación **por el Presidente Municipal.**

En los poderes Legislativo y Judicial, serán superiores jerárquicos para los efectos de esta Ley, los presidentes de dichos poderes, quienes aplicarán las sanciones que establece la misma, cuando sus respectivas leyes orgánicas no dispongan otra cosa.

CAPITULO III

SANCIONES DISCIPLINARIAS O PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA APLICARLAS

ARTICULO 45.-En las dependencias de la administración pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los ayuntamientos, se establecerán módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Dichas quejas o denuncias se remitirán a la Secretaría **en un** plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas, quedando facultada la propia Dependencia para establecer las normas y procedimientos, para que las instancias del público sean atendidas y resueltas, salvo las relativas a las quejas y denuncias contra los servidores del gobierno municipal, que **serán fijadas** por los ayuntamientos respectivos.

Lo propio **harán, en la** esfera de su competencia los poderes Legislativo y Judicial a través de sus órganos competentes.

ARTICULO 46.-La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetarla y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a que se refiere el artículo anterior, y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.

ARTICULO 47.-El Tribunal Superior de Justicia del Estado, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de sus servidores públicos, derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42, así como para aplicar las sanciones contempladas en el presente capítulo, por conducto del superior jerárquico, o en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.

Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la legislación respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley.

Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo, y aplicarán las sanciones respectivas, previa instrucción de los procedimientos por la Presidencia Municipal.

ARTICULO 48.-Los servidores públicos de la Secretaría, que incurran en responsabilidad administrativa, serán sancionados conforme al presente capítulo, por el órgano que disponga su reglamento interior.

ARTICULO 49. — Las sanciones por responsabilidad administrativa, consistirán en:

- 1.- Amonestación;
- II.-Suspensión del empleo, cargo o comisión;**
- W.-Destitución del empleo, cargo o comisión;
- IV.-Sanción económica;
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique **beneficios o cause daños y perjuicios**, será de seis meses a tres años, si el monto de aquéllos no excede

de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del estado , y de tres a diez años si excede dicho límite; y

VI.-Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

ARTICULO 50. — Las sanciones administrativas se impondrán considerando las siguientes circunstancias:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;**
- II.- Las circunstancias socio-económicas del servidor público;**
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;**
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;**
- V.- La antigüedad en el servicio;**
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y**
- VII.-El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones.**

ARTICULO 51 . — Cuando se trate de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de esta Ley, se aplicarán dos tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I.- La cantidad líquida de la sanción económica impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del estado al día de su imposición; y**
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del estado al día de pago de la sanción.**

Para los efectos de esta Ley se entenderá **por salario mínimo mensual**, el equivalente a treinta **veces el salario mínimo** diario vigente en la capital del estado.

ARTICULO 52.-Para la aplicación **de las** sanciones que establece el artículo 49 de esta Ley, se **observarán las siguientes** prescripciones:

- I.- La amonestación, suspensión **en el empleo, cargo** o comisión y de la remuneración correspondiente por un período no mayor de quince **días, y la destitución** de aquéllos, **serán aplicables** por el superior jerárquico;
- II.-La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución de la Secretaría, **atendiendo a la** gravedad de la infracción en los términos del artículo 49 de esta Ley:
- III.-La Secretaria podrá aplicar la suspensión o la destitución a que se refiere la fracción 1, **en los casos** que el superior jerárquico no lo haga, notificando a éste lo conducente; y
- IV.-Las sanciones económicas, **serán aplicadas por el** superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado, y por la Secretaría cuando **sean superiores a esta cantidad.**

Tratándose de presidentes municipales, **regidores y** síndicos, la aplicación de las sanciones **a que se refiere este** artículo, corresponde a la Legislatura y respecto **a los demás** servidores públicos municipales, su aplicación corresponde a los ayuntamientos en los términos del tercer párrafo del artículo 47 de esta Ley.

ARTICULO 53.-Los servidores públicos deberán denunciar por escrito al órgano de control interno de su dependencia o a la Secretaría en su caso, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de sus subordinados.

El órgano de control interno determinará **si existe o no** responsabilidad administrativa y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, de ser de su competencia, **las sanciones** disciplinarias correspondientes. Cuando actúe la Secretaría,

ésta determinará la responsabilidad y aplicará **en su caso**, la sanción que corresponda.

En lo que respecta a los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, la denuncia a que se refiere el primer párrafo de este artículo se presentará ante el coordinador sectorial correspondiente. El superior jerárquico enviará a la Secretaría, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Tratándose de denuncias en contra de los servidores de los poderes Legislativo y Judicial, o de los Municipios, las mismas se presentarán ante sus respectivos órganos competentes para determinar responsabilidades y aplicación de las sanciones que procedan.

ARTICULO 54.-La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los titulares y a los servidores públicos adscritos a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos en su caso, cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ARTICULO 55.-El órgano de control interno será competente para imponer sanciones disciplinarias por acuerdo del superior jerárquico, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo diario **en la capital** del estado, las que en términos de esta Ley corresponde aplicar exclusivamente a la Secretaría.

Cuando del fincamiento de una responsabilidad se desprenda una sanción económica superior a doscientas veces al salario mínimo, el órgano de control interno remitirá a la Secretaría las actuaciones que haya realizado, para su intervención en los términos del párrafo anterior.

ARTICULO 56.-El superior jerárquico, o el órgano de control interno de la dependencia al tener conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal de los servidores de la propia dependencia o de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos coordinados, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer de los mismos.

ARTICULO 57 -Cuando por motivo de las funciones que realice la Secretaría, resultare responsabilidad de servidores públicos, informará de ello al superior jerárquico para que

proceda a su determinación y sanción disciplinaria si fuera de su competencia. En tratándose de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta conocerá directamente del asunto, informando al superior jerárquico y al órgano de control interno en su caso, para que coadyuven en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

En los casos de que se trate de irregularidades en los su-puestos a que se refiere el artículo 72 de esta ley, **se estará a** sus disposiciones.

ARTICULO 58. -La Secretaría y el superior jerárquico informando previamente a ésta, en los ámbitos de sus respec-tivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infrac-tor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justifican-do la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ame-riten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el da-ño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado.

Lo anterior, es aplicable a los poderes Judicial y Legis-lativo, como también a los Ayuntamientos a través de **sus res-**pectivos órganos competentes.

ARTICULO 59. -Las sanciones administrativas cuya apli-cación corresponda a la Secretaría, excepto **la amonestación**, se impondrán mediante el siguiente procedimiento:

1.- Se citará al presunto responsable **a una audiencia**, haciéndole saber la responsabilidad o responsabi-lidades que se le imputen, **el lugar**, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su dere-cho a ofrecer pruebas y **alegar** en la misma lo que **a sus intereses** convenga, por sí o por medio de de-fensor. Podrá asistir a la audiencia, el representan-te de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y **la de la** audiencia, deberá mediar un plazo no **menor** de cinco ni ma-yor de quince días hábiles;

II.-Al concluir la audiencia o dentro de **los tres días** hábiles **siguientes**, se resolverá sobre la inexisten-cia de responsabilidad, o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, no-tificándose la resolución dentro de las veinticuatro

horas siguientes al interesado, o a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

- M.-Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen la configuración **de otras** causales de responsabilidad administrativa con cargo del presupuesto responsable o de responsabilidad de otras personas o servidores, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y
- IV.-En cualquier momento, previo o posterior al citatorio a que se refiere la fracción 1, se podrá determinar, tratándose de servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si así conviene para la conducción o continuación **de las investigaciones**.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior, interrumpe los efectos del acto que haya dado **origen al** empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

La suspensión cesará, cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente, **no resultaren** responsables de la falta que **se les imputa** serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron recibir durante el tiempo de la suspensión.

Se requerirá autorización del Gobernador del Estado para dicha suspensión, cuando el nombramiento del servidor público de que se trate hubiese sido realizado por éste, **igualmente se requerirá autorización de la Legislatura**, o en su caso de la Diputación Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éstas, en los términos de la Constitución Política del Estado.

ARTICULO 60.-En los procedimientos disciplinarios ante el superior jerárquico o los órganos de control interno se

observarán en lo conducente las prescripciones y formalidades a que se refieren los artículos precedentes, particularmente los del artículo 59 de esta Ley, excepto en la amonestación.

Serán aplicables dichas prescripciones y formalidades a los procedimientos disciplinarios que se sigan ante los poderes Judicial y Legislativo, sin perjuicio de lo que establezcan sus leyes orgánicas.

Es también aplicable en lo conducente, lo dispuesto por este artículo, en tratándose de los procedimientos disciplinarios que se instruyan en los ayuntamientos, respecto a los servidores públicos municipales.

ARTICULO 61.— El titular de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público que corresponda a la adscripción del servidor sujeto al procedimiento disciplinario, **podrá designar un representante que asista a las diligencias**, dándosele vista de todas las actuaciones.

ARTICULO 62.-Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, recabando las firmas de quienes participen o intervengan en ellas, haciéndose los apercibimientos en términos de Ley a quienes declaran con falsedad ante autoridad competente.

ARTICULO 63.-Las resoluciones y acuerdos que emitan los órganos disciplinarios durante el procedimiento al que se refiere este capítulo, constarán por escrito.

Las resoluciones imponiendo sanciones se inscribirán **en un registro que llevará la Secretaría, particularmente las de inhabilitación.**

ARTICULO 64.-La Secretaría expedirá constancias, que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Para tales efectos, los órganos competentes de los poderes Judicial y Legislativo, y de los ayuntamientos municipales remitirán a la Secretaría, las resoluciones por las que se imponga sanción de inhabilitación para su registro correspondiente.

ARTICULO 65.-Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que las emitió, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de

los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso **se sujetará a las normas siguientes:**

- I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;
- II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días hábiles, que a solicitud del servidor público o de la autoridad podrá ampliarse una sola vez por cinco días hábiles más, y
- III. Concluido el período probatorio, el superior jerárquico estimará resolución en el acto, o dentro de los tres días hábiles siguientes, notificándola al interesado.

ARTICULO 66.-La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas:

- I.-Tratándose de sanciones económicas, cuando su pago se garantice en los términos del Código Fiscal del Estado; y
- H.—Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - A).-Que se admita el recurso;
 - B).-Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicio de imposible reparación en contra del recurrente; y
 - C).-Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

ARTICULO 67.-El servidor público afectado por las resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o imponerlas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación, será también impugnabile ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

ARTICULO 68.-La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Las sanciones económicas que se le impongan, constituirán créditos fiscales del erario estatal o municipal en su caso, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables en la materia.

ARTICULO 69.-Cuando durante la instrucción del procedimiento relativo, el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar la resolución, salvo en el caso de que la autoridad que conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. De aceptarse la plena validez probatoria de la confesión, se impondrán dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, salvo en el caso de causación de daños y perjuicios a la hacienda pública que deberá ser suficiente para indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados. En todo caso, deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.

ARTICULO 70.-Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta Ley, las autoridades podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- 1.- Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado;
- l.-Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

ARTICULO 71.-Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé, se sujetará a lo siguiente:

- I.-Prescribirán en tres meses, si el beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor, no excede en diez veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero;
- II.-En los demás casos prescribirán en tres años, salvo las de naturaleza económica que prescribirán en los mismos términos que para los créditos fiscales señale la legislación relativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

La prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable.

En todo momento la Secretaría o el superior jerárquico podrán hacer valer la prescripción de oficio.

CAPITULO IV

DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS

ARTICULO 72.-La Secretaría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección como instrumentos y mecanismos de que dispone en el ejercicio de sus atribuciones, actuando directamente o a través de los órganos de control interno, podrá fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos **con la Federación** y los Municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la hacienda pública del estado, municipal o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

ARTICULO 73.-Las responsabilidades a que alude el artículo anterior, se fincarán en forma directa a los servido-

res públicos que hayan cometido las irregularidades relativas; en forma subsidiaria a los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa, culposa o por negligencia; y en forma solidaria a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el estado, se afecten los recursos económicos a que se refiere el artículo citado, o cuando hayan participado con dichos **servidores en las irregularidades que originen responsabilidad.**

Los responsables garantizarán con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad por la Secretaría.

ARTICULO 74.-Las responsabilidades a que se refiere este capítulo, tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la **hacienda pública estatal o municipal así como al patrimonio de los organismos auxiliares** y fideicomisos, mismas **que se fijarán en cantidad líquida, exigiéndose se solventen de inmediato.**

Dichas responsabilidades se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo, y para efectos de su ejecución en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en los términos de los ordenamientos fiscales aplicables.

Sin perjuicio de lo dispuesto por este artículo, en tratándose de servidores públicos, procederá en su caso, la aplicación de sanciones disciplinarias en los términos del capítulo III de este Título.

ARTICULO 75.-El fincamiento o constitución definitiva de las responsabilidades que regula este capítulo, será **resuelto por la Secretaría a través** del procedimiento administrativo que establece el artículo 59 de esta Ley, ya sea que las confirme, modifique o cancele, constituyendo el pliego preventivo el acto de inicio de dicho procedimiento.

Son aplicables estas disposiciones a los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial y de los Ayuntamientos, observándose lo dispuesto en el artículo 60 de esta Ley.

ARTICULO 76. — La Secretaría podrá dispensar las responsabilidades relativas en los términos del artículo 58 de esta Ley.

La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del financiamiento de responsabilidades que no excedan de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado, por incosteabilidad práctica de cobro.

ARTICULO 77.-Las facultades de la autoridad para constituir responsabilidades en los términos de este Capítulo, prescriben en la misma forma que para los créditos fiscales establecen las leyes de la materia.

TITULO CUARTO

CAPITULO UNICO

DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ARTICULO 78.-La Secretaría llevará el registro de la Manifestación de Bienes de los servidores públicos, de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicables.

ARTICULO 79.-Tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes ante la Secretaría en los términos y plazos señalados por la presente ley, y bajo protesta de decir verdad:

- I.- Legislatura del Estado: los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Directores y Contador General de Glosa;
- II.- Poder Ejecutivo: los servidores públicos, desde el nivel de Jefes de Departamento hasta los titulares de las Dependencias y Gobernador del Estado, así como aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos estatales, federales o municipales.
Procuraduría General de Justicia, además de los Agentes del Ministerio Público, sus Secretarios, Policías Judiciales, Jefes de Departamento, hasta su Titular y en la Secretaría, incluidos además todos sus servidores públicos.
Organismos Auxiliares y Fideicomisos, desde el nivel de Jefe de Departamento o su equivalente en la administración pública central, hasta los titulares de los mismos, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales.

Tribunales Administrativos y del Trabajo, Magistrados, Jueces, Representantes de Gobierno en las Juntas, Secretarios y Actuarios.

W.-Poder Judicial: Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales; y

IV.-Ayuntamientos: los Jefes de Departamento o sus equivalentes a la administración pública central; Secretario, Tesorero, Regidores, Síndico, Presidentes y Delegados Municipales, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos federales, estatales o municipales.

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:

- a) Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;
- b) Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;
- c) Manejo de fondos estatales o municipales;
- d) Custodia de bienes y valores;
- e) Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias o autorizaciones;
- f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y
- g) Efectuar pagos de cualquier índole.

Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo de los organismos **auxiliares, empresas** de participación estatal o municipal mayoritaria o de los fideicomisos públicos, precizarán durante el mes de febrero de cada año, cuáles son los servidores públicos obligados a presentar Manifestación de **Bienes**, por tener a su cargo una o más de las funciones antes señaladas.

En las mismas circunstancias, procederán además en el Poder Legislativo, Judicial y Ayuntamientos, así como los Tri-

bunales Administrativos y del Trabajo, por conducto de sus respectivos Presidentes.

Asimismo, deberán presentar Manifestaciones de Bienes los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría y el Procurador General de Justicia del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

ARTICULO 80.-La Manifestación de Bienes deberá presentarse en los siguientes plazos:

- 1.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- 11.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y
- 111.-Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurridos los plazos a que hacen referencia las fracciones 1 y III no se hubiese presentado la Manifestación correspondiente, sin causa justificada, se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia al omiso o extemporáneo, una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del total del sueldo **base** presupuestal que tenga asignado, previniéndosele en el primer caso, que de no rendir su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de Ley.

Para el caso de que se omita la Manifestación contemplada en la fracción II, la Secretaría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 83 de esta Ley, sin perjuicio de aplicar una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del último sueldo base presupuestal percibido por el servidor público, o inhabilitarlo por un período de uno a **seis años**, o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta Manifestación se haga de manera extemporánea.

ARTICULO 81.-La Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la Manifestación de Bienes, así como de los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio declarar.

ARTICULO 82. — En la Manifestación inicial y final de Bienes se señalarán los bienes inmuebles , con la fecha y valor de adquisición.

En las Manifestaciones anuales se señalarán sólo las modificaciones al patrimonio , con fecha y valor de adquisición, en todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la Manifestación.

ARTICULO 83. — Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías . Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la propia Secretaría formulará ante ésta , la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motiven estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten , para que exponga lo que a su derecho convenga .

ARTICULO 84. — El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas , mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de aquellas, en el que se expresarán los motivos de la inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del recurso.

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar , sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea dicho documento.

ARTICULO 85.-Serán sancionados , en los términos que disponga el Código Penal, los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

ARTICULO 86. — Para los efectos de esta Ley del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran

los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que acredite que estos bienes los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servicio público.

ARTICULO 87.-Para los efectos de la persecución penal por enriquecimiento ilícito, la Secretaría hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el servidor sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo en su encargo o por motivo del mismo.

ARTICULO 88 -Los poderes Judicial y Legislativo, y los ayuntamientos, actuarán en lo conducente respecto a sus servidores conforme a las disposiciones que se establecen en el presente capítulo.

En estos casos, la Secretaría hará del conocimiento de los órganos mencionados, el incumplimiento por parte de sus servidores de la obligación de manifestación de bienes a que se refiere el propio capítulo.

ARTICULO 89 .-Para los efectos de esta Ley, se considera obsequio todo bien que reciban con motivo de sus funciones los servidores públicos, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.

ARTICULO 90 .-La Ley prohíbe que los servidores públicos reciban para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el primer grado, obsequios de los particulares respecto de los cuales en razón de la función que tengan encomendada haya tomado o deban tomar alguna decisión de trámite, despacho o resolución, con el ánimo de beneficiar indebidamente a éstos, dentro de un año anterior a la fecha del obsequio o dentro de un año posteriormente a la misma.

Los obsequios que se hagan de acuerdo con los supuestos anteriores se entenderán cedidos al patrimonio del estado, al municipio o al de los organismos auxiliares en su caso, debiendo los servidores públicos hacer entrega de ellos con anterioridad a la decisión a que se refiere el primero de los párrafos de este artículo o dentro de los diez días siguientes a su recepción, según proceda.

Si el servidor público incumple con lo dispuesto en el párrafo anterior, su conducta se castigará como cohecho y será sancionado en los términos de la legislación penal.

Los obsequios que se hagan a los servidores públicos que no se encuentren en las hipótesis de este dispositivo, deberán ser declarados por éstos en la manifestación anual de bienes cuando el valor unitario de cada obsequio exceda a treinta días de salario mínimo vigente en la capital del estado.

ARTICULO 91.-En todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas que se regulan en los Títulos Tercero y Cuarto de esta Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

TITULO QUINTO

DE LA REMOCION DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR MALA CONDUCTA

ARTICULO 92.-El gobernador está facultado, de conformidad con los artículos 88 fracción XI y 129 de la Constitución Política del Estado, para solicitar ante la Legislatura, o en su caso, ante la Diputación Permanente, la destitución de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando hayan incurrido en mala conducta.

ARTICULO 93.-Para los efectos del artículo anterior, el Gobernador del Estado comunicará a la Legislatura o a la Diputación Permanente en su caso, la petición concreta y fundada de destitución del magistrado y acompañará las constancias o datos que demuestre su mala conducta.

ARTICULO 94.-Recibida la comunicación por la Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, le pedirá un informe al magistrado acusado, quien deberá rendirlo dentro de los tres días hábiles siguientes a partir de aquel **en que** reciba la comunicación. Este término podrá prorrogarse por un lapso prudente, que en ningún caso excederá de nueve días hábiles.

ARTICULO 95.-Al rendir su informe, el **magistrado** de que se trate, podrá exponer sus defensas apoyándolas con las pruebas que estime pertinentes.

ARTICULO 96.-La falta de informe por parte del magistrado, será presunción suficiente para que se declare fundada la petición de destitución, siempre que exista constancia de que se solicitó el informe y que la falta del mismo no esté apoyada en razones que la justifiquen.

ARTICULO 97.-Recibido el informe o habiendo transcurrido el término señalado sin haberlo recibido, la **Legislatura o la** Diputación Permanente, en su caso, sin más trámites declarará por mayoría absoluta del número total de sus miembros, si es o no fundada la petición del Gobernador del Estado, tomando en consideración las pruebas y argumentos, tanto del gobernador, como los del magistrado acusado, resolverá lo procedente. La resolución deberá dictarse dentro del término de treinta días naturales a partir de la fecha en que la Legislatura recibió la comunicación del Gobernador del Estado.

ARTICULO 98.-Si la resolución de la Legislatura, o en **su caso**, de la Diputación Permanente, declara infundada la petición del Gobernador del Estado, así lo comunicará a éste y al magistrado acusado, al día siguiente de haber sido emitida y ordenará el archivo del expediente como asunto concluido.

ARTICULO 99.-Si la resolución de la Legislatura o de la Diputación Permanente, declara procedente la petición del Gobernador del Estado, se comunicará a éste y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia o al Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su caso, y se hará **saber** al magistrado acusado al día siguiente del fallo, que queda privado del cargo y se procederá a designar **al** magistrado que lo sustituya.

TITULO SEXTO

DE LA INDEMNIZACION POR REPARACION DE DAÑOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ARTICULO 100.-El estado es subsidiariamente responsable de la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos sancionados administrati-

vamente con motivo de la aplicación de esta Ley o sentenciados penalmente.

El Ejecutivo del Estado, a propuesta de la Secretaría, en el primer caso y por la Procuraduría General de Justicia en el segundo, podrá subrogarse al cumplimiento de esta responsabilidad en cualquier momento.

ARTICULO 101.-Los particulares ofendidos o quien los represente, podrán solicitar al Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, el pago de la reparación del daño a que se refiere el artículo anterior.

ARTICULO 102.-El pago de la indemnización que haga el Ejecutivo, determina la subrogación en favor del estado de los derechos a la reparación del daño que tenga el particular ofendido.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.-La presente Ley entrará en vigor al día siguiente del de su publicación en la "Gaceta del Gobierno".

ARTICULO SEGUNDO . — Se abroga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de fecha 11 de abril de 1984 y publicada en la "Gaceta del Gobierno " número 81, del 30 de abril del mismo año y se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor rango que se opongan a la presente Ley.

ARTICULO TERCERO.-Las dependencias y los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el artículo 45 de la Ley, establecerán en un plazo no mayor de tres meses, contados a partir de la entrada en vigor de la misma, módulos específicos de quejas y denuncias.

ARTICULO CUARTO.-El Tribunal Superior de Justicia, y la Legislatura, establecerán los órganos y sistemas a que hace referencia el artículo 47 de la Ley, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del propio ordenamiento. Lo propio harán los ayuntamientos del estado.

ARTICULO QUINTO . — Por lo que respecta a las Manifestaciones de Bienes efectuadas con anterioridad a la vigencia de esta Ley, se estará a lo dispuesto en las normas vigentes en el momento de formularse dichas Manifestaciones.

ARTICULO SEXTO.-Los procedimientos para determinar responsabilidades administrativas que se encuentren radicados y en trámite ante el Tribunal Contencioso Administrativo, serán resueltos de acuerdo con la Ley de Responsabilidades que se abroga.

RESEÑAS DE LIBROS

Basañez, Miguel
"EL PULSO DE LOS SEXENIOS. 20 AÑOS DE
CRISIS EN MEXICO"
Ed. Siglo XXI, México, 1990, 411 pp.

Por José Luis **Albarrán Cruz**

El libro del investigador Miguel **Basañez**, comprende el período de 1967 a 1987, mediante la exploración de tres planos: el hecho histórico, el dato empírico y la opinión subjetiva de los individuos. Se centra **en el análisis de este período** porque en él se ubican fechas de **una serie de crisis sucesivas**, de distinta naturaleza, como las ocurridas **en 1968, 1976, 1982 y 1987**, "debidas principalmente al presidencialismo centralista del viejo Estado mexicano".

Plantea cuatro hipótesis centrales que abordaremos en **la parte final** de la reseña, y que por cierto no se comprobaron al término de la investigación, situación que **se explica, según el autor**, por la gran heterogeneidad de la sociedad mexicana; el comportamiento aparentemente **inconexo de la política**, la economía y la sociedad en el período; **la acelerada maduración de la sociedad civil**; la importante formación y participación de una intelectualidad **orgánica nueva**, la impresión de que el país ha venido avanzando a pesar de sus gobiernos; y tal vez lo más importante, los signos de la proximidad.

En lo que constituye precisamente la primera parte de la obra, "Los hechos", el autor hace referencia a las cuatro fechas de la crisis económica, política y social, que han aparecido en los últimos 20 años. La primera crisis, menciona **Basañez, parece** haber sido causada por las protestas de una clase media ascendente deseosa de participar, que se enfren-

taba a los rasgos autoritarios tradicionales del sistema político y a las inequidades del sistema económico, protestas que además recibieron el aliento de un estado mundial de ánimo. La respuesta del gobierno ante esta crisis fue la de proporcionar la reconciliación gubernamental con las clases medias.

Crisis es una categoría conceptual que tiene múltiples connotaciones y puede ser abordada desde diferentes perspectivas, **Basañez** la utilizará **en su** escrito como el momento decisivo que marca la culminación de un proceso de deterioro.

La crisis de 1968 es resultado de la formación de un estado contradictorio, es decir de la preeminencia del desarrollo económico en detrimento de los aspectos populistas del sistema político, que vienen a derivar en el establecimiento gradual del espacio político, El movimiento estudiantil de 1968 hizo evidente la naturaleza contradictoria del Estado mexicano y planteó un serio desafío al sistema, además de desembocar una serie de cambios en los acuerdos operativos entre los sectores público y privado.

El movimiento estudiantil de 1968 fue el último y el más extendido de los movimientos reivindicatorios de las clases medias. Luis Echeverría se propuso abrir canales de comunicación con los sectores sociales resentidos por el movimiento de 1968, en particular con los intelectuales, los universitarios y grupos disidentes de izquierda. Asimismo, se implanta una nueva estrategia económica: el desarrollo compartido, más como una crítica al desarrollo estabilizador que como una alternativa bien elaborada y acabada.

Las principales respuestas a las demandas de 1968 fueron la reconciliación gubernamental con las clases medias y la estrategia económica denominada desarrollo compartido, que generaron nuevas tensiones e inquietudes. Empezaron enfrentamientos verbales entre empresarios y gobierno hasta **llegar a** la ruptura y culminar en la devaluación de 1976, verdadera conmoción social después de 22 años de paridad fija.

El acercamiento de Echeverría a las bases populares como una acción **indispensable** para recomponer la hegemonía desafiada, tuvo como contrapartida lógica el distanciamiento en la cúspide del sector privado frente al sector público.

La segunda crisis, la devaluación de nuestra moneda en 1976, fue resultado, en gran medida, de los agudos desequi-

ljbrios de las finanzas públicas y el déficit de la balanza de pagos.

El sexenio de López Portillo marca la reconciliación con los empresarios, ya que su sector fue beneficiado con incentivos, subsidios y apoyos de tipo fiscal y financiero; así fue como se recuperó su "confianza". En contraste, el sector social transitaba por graves problemas originados por la inflación, el desempleo, la concentración salarial y la desigual distribución del ingreso.

La tercera crisis bajo análisis, la nacionalización de la banca, ha sido tal vez el hecho más controvertido de los últimos 20 años, que movilizó en favor y en contra a la opinión pública nacional. Motivó y desmotivó al mismo tiempo a distintos segmentos de la población y marcó de manera importante el curso posterior de las acciones, tanto políticas como económicas.

Entre los factores que propiciaron la crisis de 1982 habría que hacer mención a la estrepitosa caída de los precios del petróleo en el concierto internacional, el acelerado proceso de endeudamiento externo, la crisis de las finanzas públicas, la fuga de capitales, la suspensión del crédito externo y el deterioro de la confianza empresarial, que en su conjunto desencadenarían la estatización de la banca.

La crisis de 1982 contiene una particularidad, expresa Basañez, no fue la disidencia, ni el sector privado, ni las clases medias, sino precisamente el sector público el que la hizo estallar. No obstante, la nacionalización de la banca fue un factor determinante para reconstituir la legitimidad y el consenso del Estado entre las grandes masas de la población.

Respecto a la crisis de 1987, el autor afirma que el gobierno propició el auge bursátil, y no sólo eso sino que mantuvo una desregulación casi completa del mercado, a pesar del notorio crecimiento del mismo como receptor y administrador del ahorro de muchos mexicanos. Tal desregulación, agrega, propició la ejecución de una gigantesca maniobra especulativa que precipitó el desplome de octubre y, también, la comisión de abusos y actos fraudulentos en algunas casas de bolsa contra los inversionistas. Sin embargo, todo ello se subordinaba al objetivo de recomponer en los hechos la alianza en la cúspide, imprescindible para mantener la hegemonía tradicional del Estado mexicano. Cinco años después de la

astatización bancaria, el país contaba nuevamente con una sólida e influyente fracción financiera de la clase dominante reconciliada por fin con el gobierno, sin importar el fuerte costo que propiciaría: la fuga de capitales y la devaluación.

La segunda parte del libro está destinada a publicar las cifras que constituyen indicadores para medir la profundidad, extensión y severidad de las crisis analizadas, así como comparar sus similitudes y diferencias. En esta parte, el autor advierte que la estadística mexicana debe tomarse como verdades relativas, producto de un acuerdo entre especialistas y no como reflejo de realidades. No obstante reconocer todas sus limitaciones, y a pesar del hecho de provenir de fuentes oficiales, indica que las cifras pueden ayudar a ubicar los acontecimientos históricos sobre bases menos especulativas.

A partir de ello, el autor trata de escudriñar la forma de interrelación e impacto que se dan entre los asuntos de la política, la economía y la sociedad. Para el primer caso, centra su análisis en 4 aspectos: la pluralidad del liderazgo político, el comportamiento electoral de la sociedad, el nivel de conflicto en el interior del gobierno y la confianza que éste produce en la sociedad y la orientación gubernamental.

En el segundo caso, para explorar la sociedad se revisan también cuatro aspectos importantes: el comportamiento demográfico, el nivel de satisfactores básicos al alcance de la población, el estado de la cohesión de la sociedad, y el grado de atención gubernamental a problemas sociales.

Finalmente, para la revisión de la economía se utilizan cifras sobre la producción, las finanzas, la distribución del ingreso y el empleo. Cada uno de estas categorías y aspectos se desglosan en conceptos más precisos, representados gráficamente por series estadísticas históricas con una explicación sucinta de su significado e implicaciones.

En un intento de globalización de las cifras presentadas en las **áreas**, tópicos e indicadores señaladas para cada uno de los casos, el autor llega a las siguientes conclusiones: **en lo que respecta a "la política", la pluralidad del liderazgo político ha tendido a empobrecerse, merced sobre todo a un proceso de creciente elitización que ha angostado los canales de movilidad y ascenso. No obstante, aclara, éste no ha sido un proceso lineal, pues de hecho el mayor deterioro se ha concentrado en las últimas décadas. El liderazgo se ha plu-**

tocratizado, separándose paulatinamente de la base social y estrechando un canal importante de movilidad y ascenso.

Por otra parte, la participación ha mostrado una evolución históricamente favorable pero no uniforme. De 1982 a la fecha ha mostrado una notable mejoría en función de la aprobación de la reforma política y su efecto democratizador que se expresó en unas elecciones presidenciales muy concurrentes que a su vez reeditaron los porcentajes más altos de votos para la izquierda y una mínima abstención registrada, según cifras oficiales.

El comportamiento de la confianza en el gobierno históricamente ha tendido a mejorar y a esto se debe que la evolución de la política en general no aparezca más desfavorable en los últimos años.

La orientación social del gobierno comienza en 1983 una fase de caída pronunciada que se prolonga hasta 1986, lo que se explica fundamentalmente por el decremento en el presupuesto social del gobierno y del presupuesto federal per cápita. A partir de 1977 el gasto social desciende casi verticalmente hasta llegar en 1987 al valor de 1969. Igual sucede con el presupuesto per cápita que se ha desplomado hasta mínimos históricos.

El comportamiento global de la política muestra que el tópico que mayor nivel promedio presentó fue el de la confianza, mientras que el menor nivel lo registró la participación. Esta parece indicar -menciona Basañez- que el sistema político mexicano había gozado tradicionalmente de un importante grado de consenso, a pesar de las incongruencias entre el discurso y la realidad.

Por lo que respecta al segundo indicador, "la sociedad", el análisis del desempeño histórico de los indicadores es el siguiente: el comportamiento demográfico muestra diferentes ciclos de evolución, el incremento de la tasa de crecimiento demográfico, del tamaño promedio de las familias y del saldo migratorio positivo, generan una incontrastable presión demográfica que sólo empieza a revertirse a partir de 1971, merced a las nuevas políticas de control demográfico.

Otro de sus indicadores, el nivel de satisfactores básicos al alcance de la población, ha mantenido una tendencia ascendente desde 1940 hasta la actualidad, merced al constante mejoramiento de los mínimos de bienestar (salud, educación y alimentación) que prosigue con algunos altibajos,

hasta la fecha. La excepción a esa tendencia ascendente, lo constituye el período 1966-1976 donde se registra una sensible caída en los niveles del bienestar.

De igual forma, el estado de la cohesión de la sociedad muestra altibajos en el período 1940-1987, sin embargo, el comportamiento negativo a partir de 1973 es una constante que se explica por el incremento casi constante del consumo de bebidas alcohólicas, así como por el incremento de la tasa de divorcios y la disminución relativa de la tasa de matrimonios.

El último rubro, relativo al grado de atención gubernamental a problemas sociales, muestra diferentes grados de evolución en el período histórico que se analiza 1940-1987, empero, de 1982 a la fecha inicia una nueva fase de estancamiento que se explica por el comportamiento errático de los factores porcentaje de estudiantes universitarios y de población asegurada, y agudización del déficit de vivienda.

El comportamiento global de la sociedad, de acuerdo a la gráfica que presenta Basañez, indica un comportamiento bastante diferenciado dependiendo el período histórico de que se trate. Sin embargo, en 47 años -de 1940 a 1987- sólo se registra un ligero mejoramiento de lo social al pasar de 34 a 40 puntos.

El comportamiento de los indicadores de la tercera y última categoría, "la economía", fue el que a continuación se menciona: la producción muestra una tendencia general ascendente en el período 1940-1987, aunque se distinguen varias fases en su evolución. A partir de 1984 se observa una tendencia a la baja debido esencialmente a una rápida desaceleración del crecimiento económico y del estancamiento del financiamiento interno.

Respecto al indicador de las finanzas, su tendencia es inestable en el período histórico que se aborda, observándose claramente varios ciclos. Después de una recuperación notable entre 1983 y 1985, se inicia una caída en los últimos años (1986-1987) provocado por el repunte de la inflación y el progresivo deterioro del ahorro real.

En la gráfica de los ingresos sociales y gubernamentales se distinguen tres fases bien diferenciadas. La última de ellas, es la fase descendente que se agudiza en 1983 y se mantiene a la fecha. Un dato bastante significativo, es que el último valor considerado, correspondiente a 1987, es si-

milar al de 1964. Posibles causas: descenso del ingreso real per cápita, una rápida erosión del salario real y una reducción de los ingresos propios del gobierno federal como porcentaje del presupuesto ejercido.

Para el indicador "empleo" se distinguen tres fases, entre las más significativas son las últimas dos, la primera que muestra un descenso brusco de 1960 a 1977 y la segunda que va de 1978 a la fecha y que se caracteriza por ser una fase relativamente estable, pero de valores bajos.

El comportamiento global de la economía muestra una tendencia general ascendente, pero no uniforme. Hay dos períodos, uno que va de 1945 a 1972 y es de ascenso ininterrumpido y el segundo que va de 1973 a la fecha y es de claro estancamiento por el comportamiento contrastante de los rubros considerados para el indicador "economía".

Finalmente, Basañez construye el índice del comportamiento global del país, para lo cual suma los pesos que arrojaron los 52 indicadores de la política, la sociedad y la economía. En términos generales, los indicadores revelan un resultado entre mal y regular durante el período, aunque dicha mejoría ha sido gradual y paulatina, no ha estado exenta de altibajos.

Con base en estos mismos indicadores da una explicación de los cuatro momentos de las crisis: en 1968 se da en un plano de política y economía ligeramente ascendentes, pero de claro deterioro de la sociedad que arrastra a lo global y parecería explicar el "estallamiento" estudiantil como un proceso primordialmente social. La de 1976 ocurrió en un marco descendente dentro de un estancamiento en los tres planos, que puede justificar el "quiebre". En 1982 hay una pronunciada caída del indicador social, que no logran contrarrestar los ligeros ascensos de la política y la economía y se revelan en lo global, casi como un estancamiento. Por último, en 1987 mejoran los índices de la economía y de la sociedad, posiblemente como efecto del cierre de sexenio, en tanto que el de la política permanece inmóvil, es decir, se dificulta el basamento empírico de esa crisis.

Expresa el autor que con excepción de 1987, en las tres fechas anteriores aparece una constante: la declinación de lo social. El otro elemento que parece vincular a las cuatro crisis, es que todas han ocurrido unos meses antes o des-

pués de un ambiente político altamente cambiante: la sucesión presidencial!

La tercera parte del libro, se titula "las opiniones", es decir; las percepciones que una muestra representativa de la población mexicana expresa frente a la realidad que la circunda. El análisis expresa una gran heterogeneidad en la sociedad mexicana que parece dar al país una mayor capacidad de resistencia a las cuatro crisis bajo análisis.

Las encuestas nacionales de opinión fueron realizadas en 1983 y 1987, con 46 preguntas cerradas cada una de ellas y abordándose ocho temas centrales. Por orden práctico y con objeto de facilitar el análisis, se identifican 3 regiones cuya especificidad es aceptada y ha sido argumentada desde la perspectiva económica y sociodemográfica, sin olvidar que en el interior de las tres seguramente existen importantes contrastes subregionales.

La primera de las regiones, a la que el autor denomina "norte", se integra por seis estados fronterizos con Estados Unidos, más el estado de Baja California Sur; se caracteriza por su vecindad geográfica con el exterior, nivel de vida más elevado que el promedio nacional, mayores grados de productividad agrícola e industrial, desigualdades sociales relativamente menores e influencia del Centro también menor.

La segunda región, denominada "Centro", está formada por el Distrito Federal y los estados situados en la inmediata periferia del centro político y cultural del país, más las entidades del occidente, el centro-norte y Veracruz. A pesar de su heterogeneidad, las caracteriza la mayor influencia política, ideología y sociocultural de la Ciudad de México y la permanencia de fuertes desigualdades sociales.

La tercera y última región, "Sur", está conformada por los estados del pacífico sur y los de la península de Yucatán. En general, se trata de entidades con un grado de industrialización mucho más reducido que los estados del centro y del norte, con índices de productividad, ingreso per cápita, mínimos de bienestar y niveles de vida por debajo de los promedios nacionales y con desigualdades mucho más evidentes.

En cuanto a las simpatías por partidos políticos, las encuestas muestran que mientras el PAN se fortalece en la Región Norte, el PRI y los partidos de izquierda obtienen sus mejores votos en la Región Centro. La excepción lo constitu-

ye 1987 donde el PRI obtiene mucho menos apoyo en la Región Centro — considerada una de sus bastiones- que en la Región Norte, por paradójico que ésto sea. Otro dato significativo es que el PAN aumenta ligeramente sus simpatías en el Norte, y en forma más marcada en el Sur, pero en cambio experimenta un retroceso en el Centro. Por su parte, el PMS pierde popularidad en el Norte, y avanza muy ligeramente en el Centro y en el Sur.

En relación a la opinión del gobierno, la respuesta de los encuestados varía sustancialmente de 1983 a 1987; el gobierno perdió popularidad en las tres regiones, pero de manera más marcada en el Centro.

La opinión sobre la nacionalización de la banca también muestra una variación sustancial, las opiniones ampliamente favorables que se dieron en 1983 dejan de serlo para 1987 a nivel nacional, siendo la Norte la más escéptica y la Sur, en cambio, la que concedió mayor respaldo a la nacionalización bancaria.

Sobre el derecho de huelga, se mantiene un elevado consenso entre la población para que se respete, siendo relativamente menor el apoyo de la Región Norte. Una amplia mayoría se opone a que la iglesia participe en política si bien es cierto que de 1983 a 1987 los que están de acuerdo son **cada** vez más, especialmente los del Norte, en tanto los del Centro son, a nivel regional, los más adversos a ello.

La participación política de los militares también es rechazada por la mayoría, fundamentalmente por la Región Centro, mientras que en la Sur y Norte, hay menos resistencia a que esto suceda. Otro indicador mostró un consenso para la realización de cambios en la realidad del país, cambios no radicales sino moderados, es decir, cambiar ligeramente las cosas. Un dato significativo, es que para 1987, el Norte paso a ser la región más dispuesta al cambio radical así como la de mayor índice de respuestas conservadoras, lo que **sugiere una** mayor polarización de_ las actitudes de aquella región frente a las otras dos.

Tanto los encuestados de 1983 como los de 1987, revelan una influencia muy grande de los periódicos editados en la capital del país, en prácticamente todo el territorio nacional. Dos grandes tendencias parecen mostrarse, señala **Basañez**: una que apunta hacia una disminución de lectores en los grandes periódicos tradicionales (Excélsior y Noveda-

des) hacia otros nacionales y, otra, de incremento en los locales, excepto en el Norte.

En los cuadros de diferencias sociales, se observa claramente que de 1983 a 1987, la simpatía por el PRI ha disminuido notablemente, al pasar de 55.3 a 29.6, en tanto la simpatía por el PAN ha disminuido ligeramente de 10.5 a 10.2 y la del PSUM (en 1987 PMT) pasó del 3.8 al 4.0

En su conjunto, a nivel nacional ha descendido la popularidad del gobierno, al pasar de una opinión favorable en 1983 de 41.6 a 29.3 en 1987, asimismo, las opiniones negativas han pasado de 14.0 a 29.2 en el lapso señalado. **La popularidad del gobierno desciende conforme se avanza hacia abajo en la pirámide social lo que muestra una clara erosión del consenso de la gestión gubernamental entre las clases mayoritarias de la sociedad.**

En relación a la nacionalización bancaria, ha sido ésta una decisión gubernamental que ha perdido consenso en el devenir del tiempo, al pasar de un 52.0 favorable en 1983 a tan sólo un 32.0 en 1987; al contrario, las opiniones negativas se incrementan en el mismo período de 11.3 a 27.4. La evolución radical de las opiniones fue similar en todos los estratos considerados.

La opinión del derecho de huelga goza del consenso de la mayoría relativa al pasar de 56.6 en 1982 a 58.9 en 1987. Como en el caso de la nacionalización de la banca, las opiniones sobre el derecho de huelga tienden a polarizarse conforme se avanza en la pirámide social. Paradójicamente, los menores índices de apoyo al derecho de huelga se registraron, en ambos casos, en la base.

Por otra parte, existe una clara negativa hacia la participación política de la iglesia, sin embargo, es preciso mencionar que se ha incrementado en 4 años, 1983-1987, los que opinan favorablemente, al pasar de 3.7 a 13.1. Un dato interesante fue que los estratos populares se mostraron mucho más tolerantes frente a la participación política de la iglesia que los otros niveles.

La participación política de los militares es mal vista en términos generales, las opiniones negativas crecieron de 44.2 en 1983 a 53.2 en 1987. El rechazo manifiesto fue, otra vez, mayor en la cúspide que en los estratos medios y en ambos mayor que en la base. Aunque cabe reconocer, expresa el autor, que la sociedad mexicana es mucho más te-

lerante a la participación política de los militares que a la de la iglesia.

La actitud personal frente a los cambios se mantiene mayoritariamente a favor de cambios moderados, si bien es preciso reconocer un ligero descenso de 1987 respecto a 1983, al pasar de 57.3 a 50.4. De igual forma, la actitud radical disminuyó sensiblemente de 30.4 a 19.9 en el mismo período.

En cuanto a los periódicos de preferencia, de 1982 a 1987 se observa que los periódicos nacionales siguen teniendo una fuerte presencia en el país, a excepción del Excélsior y Novedades que disminuyen sensiblemente lectores; en cambio, los periódicos locales muestran un paulativo incremento al pasar de 21.2 a 28.5.

Por otro lado, en lo que concierne a las simpatías regionales por partido, el consenso a favor del régimen registró su más pronunciado retroceso en la región Centro, que es la más extensa y poblada de las tres. Fue en el Centro donde en 1983 el PRI logró sus mejores respuestas y fue allí donde en 1987 obtuvo las más pobres. En cambio, expresa el autor, se confirmó la situación social de las simpatías priístas: mayores en la cúspide, intermedias en el centro y menores en la base,

Por lo que respecta a los otros partidos, debe destacarse el pronunciado avance que el PAN logro en todos los estratos de la región Norte y en la mayoría de los del Sur. No obstante, retrocedió considerablemente en el Centro.

El PMS experimentó un retroceso generalizado en la región Norte, también retrocedió en los estratos medios del Centro y del Sur; donde había conquistado las más nutridas simpatías en 1983. Sin embargo, logró avances importantes en la cúspide del Centro y el Sur -sobre todo merced a la inclusión de los intelectuales- y en la base del Sur.

Como en el caso de las simpatías por el **PRI, la región Centro se convirtió en la más crítica de la acción del gobierno, desplazando al Norte. La región Centro también se distinguió de las otras dos porque en ella se incrementó la oposición a la participación de la iglesia y los militares en la política.**

La cúspide de las tres regiones confirmó su mayor aversión a la actividad política del clero y los militares; y la base de las tres regiones, confirmó su mayor tolerancia, reafir-

mándese así la tendencia ya observada en 1983: la aceptación de la participación política de la iglesia y los militares aumenta conforme se avanza hacia abajo en la escala social.

Los resultados de la encuesta en 1987 confirman en lo general el alto grado de aceptación que posee el derecho de huelga entre todos los estratos de la población, Paradójicamente, las opiniones de los obreros en las **tres** regiones fueron mas desfavorables que en 1983 respecto a un derecho que directamente les incumbe.

De acuerdo a las cifras de las encuestas, el autor deduce que en 1987 se observó una mayor polarización en la escala social frente a la necesidad de los cambios. La cúspide tendió a un mayor conservadurismo en tanto que los estratos medios, y principalmente los de la base, tendieron hacia el radicalismo.

Por otro lado, se confirmó la relación directa que existe entre el nivel socioeconómico y afinidad al PRI y al gobierno. Tal afinidad tiende a disminuir en dirección de la cúspide a la base o, lo que es lo mismo, en dirección de los estratos minoritarios a los mayoritarios. Asimismo, el Norte confirmó su sesgo hacia posiciones derechistas, ilustrado con elocuencia por el notable avance logrado por el PAN en aquella región. El Centro, **en cambio, pareció tender un tanto a posiciones que podrían oscilar entre el abstencionismo o la apatía.** El Sur pudo mantener su lugar como la región más afín al régimen aunque con una merma tan grande que casi **se equipara** con el Norte. Asimismo, el Sur confirmó su posición como la región menos identificada con los otros valores de la ideología post revolucionaria: laicismo y civilismo en política y difusa de ciertas conquistas sociales como el derecho de huelga.

El último capítulo de la tercera parte se orienta a destacar los rasgos culturales de los mexicanos que influyen en la heterogeneidad de las percepciones de la crisis, en la capacidad de resistencia a la adversidad, en las motivaciones para participar o protestar y, en general, en la práctica y estructuración de las instituciones sociales, económicas y políticas del país.

En este apartado, Basañez nos habla de dos tipos de cultura, la combativa y contemplativa. La primera asociada a una actitud activa, agresiva, transformadora, dinámica, combativa del individuo ante su medio. La segunda permeada

por el sufrimiento, resignación, dolor, abnegación, pasividad, sumisión, aceptación, contemplación del hombre ante las circunstancias

La cultura combativa estaría integrada por el shintoísmo japonés, el judaísmo israelí y el protestantismo anglosajón. En contrapartida, la cultura contemplativa estaría conformada por el budismo hindú, el mahometismo árabe y el catolicismo ibérico, este último del cual forma parte la sociedad mexicana desde la época de la conquista, hace poco menos de medio milenio.

Advierte el autor que no se trata de pretender una generalización indiscriminada porque sería inválida ante la pluralidad de matices de la realidad geográfica y social. Tampoco se trata de atribuir las culpas al pasado, sino de entenderlo mejor, agrega. Reconoce asimismo que algunos de los rasgos del ibérico han ido cambiando, como es el caso de la consolidación de una subcultura popular que contradice la tradición ibérica contemplativa, ésta subcultura la expresa, parafraseando a Carlos Monsiváis, como una democratización desde abajo.

Finalmente, en las conclusiones Basañez recurre a la verificación de las 4 hipótesis planteadas al inicio de la investigación y llega a los siguientes resultados: respecto a la primer hipótesis, se cumple la tesis de que **la respuesta a cada una de las tres crisis de los últimos 20 años ha creado la siguiente, porque se han atacado principalmente los efectos aparentes y no las causas profundas, produciendo un encadenamiento histórico pernicioso, particularmente a través de la institución presidencial, que contrario a lo que en un inicio se pensaba, no ha profundizado los problemas de México. Queda la impresión -dice el autor- de que las sociedades avanzan a pesar de sus gobiernos y en las ocasiones que surgen muy malos o muy buenos dirigentes, su avance se retrasa o acelera, pero no más.**

La segunda hipótesis menciona que no obstante lo anterior, el país ha mejorado, ligeramente y de manera accidentada, a partir de la década de los cuarenta debido a una relativa autonomía en el comportamiento de los planos político, social y económico, que neutralizan y contrarrestan sus excesos unos a otros. Se cumple relativamente esta hipótesis porque el mejoramiento solo va de 1940 a 1968 pero de ahí en adelante hay un estancamiento que sólo se rebasa tem-

poralmente de 1983 a 1985, incluso con un valor superior al de 1968.

La tercera hipótesis se ratifica totalmente, pues se ha hecho evidente, **con las últimas tres crisis, que existe una gran heterogeneidad estructural que le da a la sociedad una capacidad de resistencia a las situaciones adversas, por la diversidad de percepciones a una misma realidad**. En efecto, las diferencias entre los distintos estratos no son uniformes en cada una de las regiones, teniendo en ocasiones a atenuarse y en otras a polarizarse. El impacto de la crisis se propagó a velocidades distintas, alcanzó profundidades muy diferentes y se extendió en magnitudes también muy variadas, tanto de la sociedad como de la geografía del país.

De igual forma, se valida la cuarta hipótesis de la investigación, ya que **el plano superestructura] (las percepciones, los valores, la comunicación masiva y la cultura) es el que vincula, transmite y propaga los fenómenos que ocurren en los otros tres, y por tanto, las percepciones son tan importantes como la realidad**.

En su reflexión final, Basañez afirma que al cierre de los ochenta luchan en México dos tendencias históricas fundamentales: las inercias tradicionales del Estado autoritario-corporativo y la nueva sociedad modernizante, cuestionadora, democratizadora. Sin embargo, el futuro aunque con riesgos se puede ver con optimismo porque después de casi 20 años de conflictos internos en la dirigencia nacional y de debilitamiento de sus lazos internos de unión y de los de ella con la base de la pirámide social, se hace cada vez más evidente la necesidad de restablecer el pacto social y fortalecer la cohesión. En este marco, la rearticulación de los signatarios y la concertación del clausulado **del nuevo pacto** adquiere relevancia.

La obra de Miguel Basañez es de gran trascendencia para los estudios de la sociología política del país, al presentarnos una visión sumamente interesante de los hechos, las cifras y las opiniones que se presentaron en los cuatro momentos cúspides de las crisis de 1968, 1976, 1982 y 1987.

La obra refleja un exhaustivo y esmerado trabajo de investigación documental y de campo que da sustento y válida, casi totalmente, las hipótesis que guiaron en un principio su realización. Nos proporciona el autor una visión objetiva y fundamentada, del comportamiento variable -a veces

impredecible — de la forma en que se han venido desempeñando las regiones y estratos sociales del país.

La lectura del libro es altamente recomendable porque además de las innegables virtudes metodológicas con que fue elaborado, nos ofrece una panorámica del comportamiento de la política, la sociedad, la economía y el país en su conjunto, del período que va de 1968 a 1987.

CHAVEZ ALCAZAR, MARGARITA.
"EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA".
2a. ED. MEXICO, 1987. 171 pp.

Por Refugio González Valdez

La obra que a continuación reseñamos aborda uno de los temas que en México, como en el resto de América Latina y desde hace algunos años es de relevante importancia y trascendencia: el servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera no es una estructura moderna. En el texto que nos ocupa se describen antecedentes por lo menos desde hace dos mil años, en culturas y países diferentes y, con el transcurso del tiempo ha ido perfeccionándose hasta lograr su actual estructura, en cada país en particular. Diversos países lo han adoptado al considerarlo como una alternativa que les permitiría elevar la eficiencia y eficacia de su administración de recursos humanos y, consecuentemente, dar a la función pública una profesionalidad, una estabilidad y una coherencia de la que hoy muchas carecen, como la mexicana.

En nuestro país, razones de diferente índole (centralismo de la vida nacional, falta de voluntad política e interés por parte de los mismos funcionarios, etc.) han impedido su implantación, a pesar de que desde 1934, aspectos como la seguridad social de los trabajadores quedaron contemplados en el Artículo 123 constitucional.

Desde sus orígenes, pero particularmente en las últimas décadas, el Estado Mexicano ha sufrido una profunda transformación tanto cuantitativa (en cuanto a número de instituciones, organismos, etc.) como cualitativamente (en cuan-

te a funciones, desempeño y responsabilidades), resultado del acelerado desarrollo económico, político y social. Así ha pasado de ser un Estado Gendarme -por razones propias de las circunstancias-, digamos de la época de independencia hasta fines del régimen juarista, a un estado cada vez más comprometido en el desarrollo económico y social del país. De ahí la necesidad de contar con un servicio civil que brinde al servidor público seguridad en el puesto y la posibilidad de ascender a niveles superiores, en atención al mérito, la capacidad y antigüedad en el trabajo, que contribuiría a elevar la calidad de la función pública.

El servicio civil es deseable, sobre todo porque como sabemos, nuestra pirámide burocrática desde el secretario de estado, y con frecuencia hasta el jefe de departamento, está sometido al arbitrio de los superiores, interviniendo en la designación o promoción, lazos familiares, políticos, económicos, de amistad, etc., más que un sistema racional de selección.

Por nexos políticos y demás, con el cambio de gobierno, ingresa al servicio público personal si se quiere capaz, pero sin experiencia en el puesto, por lo que puede decirse que los puestos **están** acéfalos hasta en tanto el nuevo personal lo conoce y se adentra en sus funciones, lo que se traduce en un gran dispendio de recursos de todo tipo, incluyendo el humano, reflejados negativamente en la calidad del servicio **que se presta**.

A pesar de las virtudes del servicio civil, no se está sugiriendo que con su mera implantación y en forma automática se estarían resolviendo todos los problemas que aquejan a la función pública. El servicio civil en la administración pública mexicana es una condición necesaria, inaplazable, pero no suficiente. A continuación nos referimos a los aspectos más importantes del texto "El servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana" y, que esperamos sirvan de apoyo en su implantación en nuestra administración.

En el primer capítulo se describe el marco teórico y conceptual que habrá de soportar el desarrollo del trabajo. Como es de suponerse, no hay una, sino una gran variedad de definiciones y teorías, que aportan elementos diferentes que ayudan a enriquecer los conceptos.

Bajo esta consideración, se define al Estado y se describe su organización, que para el caso mexicano encuentra su fundamento legal en el Artículo 40 Constitucional, que señala la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal; organizada en tres niveles: federal, estatal y municipal; el artículo 49 que establece la división de poderes, destacándose como predominante el Ejecutivo sobre los otros dos poderes.

A continuación se intenta conceptualizar a la administración pública, término que en sus definiciones no hay acuerdo, encontrándose similitudes o contradicciones que de cualquier manera enriquecen el concepto. La administración pública es importante por ser la responsable de la ejecución de la política pública, que para llevarse a cabo requiere de una burocracia que asuma sus funciones con alta calidad profesional y sentido de responsabilidad, en beneficio de la sociedad a la cual sirve.

Por lo que respecta a la administración de personal, se dice que su objetivo fundamental es la ministración oportuna de los recursos humanos en cantidad y calidad que la política pública requiere, así como capacitarlos permanentemente y velar porque su esfuerzo se traduzca en un mejoramiento de su personal, status económico y profesional.

Finalmente, se define al servicio civil de carrera, que como ya se ha señalado, en los diferentes países donde se encuentra implantado o en proceso de sistematización, observa similitudes pero también diferencias que le imprimen un sello característico a cada sistema. En el contexto nacional, la Dirección de Servicio Civil (1984) lo define como "la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos" Para lograr lo anterior se requiere crear condiciones de trabajo y de vida para los servidores públicos, que hoy en día no se tienen.

En el segundo capítulo se hace un análisis comparativo del servicio civil adoptado en Inglaterra, Estados Unidos y Costa Rica; países donde él mismo ha dado resultados exitosos. La pretensión de estudiar estos sistemas no es con el propósito de aceptarlos acriticamente, porque si bien es cier-

to que en esas naciones han sido beneficios, nuestras condiciones económicas, históricas, sociales, etc., son diferentes, precisándose, por tanto, respuestas específicas a nuestros problemas -sin desaprovechar, claro está-, las valiosas experiencias de esos y otros **sistemas**.

Los antecedentes del servicio civil en Inglaterra, primer país en institucionalizarlo según el texto -se remontan al año de 1853, con las reformas de Mac Aulay para ingresar en el " Indian Service", consistentes en la realización de exámenes de carácter universitario. Posteriores reformas han configurado el sistema actual, con características como las siguientes: unidad dentro de la variedad, vasta experiencia adquirida en la práctica, sin derecho a huelga (aunque si se organizan en sindicatos), neutralidad política- para conservar la imparcialidad y fidelidad, sin distinción del partido **que gobierne** – ; **no existe una legislación especial para el servicio civil**; riguroso sistema de selección, en el que se observa ausencia de favoritismo y atención a las cualidades humanas y conocimientos generales; la remuneración es directamente proporcional **a la categoría**, antigüedad y edad del trabajador.

Estados Unidos **es el segundo país en instaurar el servicio civil, encontrándose sus antecedentes en 1871, cuando Grant persuadió al Congreso para que le diera el poder de regular la entrada del personal al Servicio Civil, estableciendo la primera Agencia Central de Personal ("Advisory Board of the Civil Service")**. Entre otras, sus características son: lealtad al sistema americano de gobierno, esfuerzo por **mantener una alta eficiencia y disciplina ante los superiores**; **no existe un estatuto general sobre el servicio civil**; en la selección del personal se buscan cualidades personales superiores y especializadas en alto grado, sin favoritismos; la **remuneración al personal es proporcional al puesto y a la antigüedad**; **existe la movilidad vertical hacia las categorías más elevadas**.

En Costa Rica, ante la necesidad de contar con personal calificado en los diversos campos de la administración pública, la Constitución de 1949 -aunque se hace realidad **hasta la década de los 60's- establece el régimen del servicio civil, si bien únicamente para trabajadores del Poder Ejecutivo. En nuestros días su función pública se caracteriza por la movilidad del personal**; **existencia de una legisla-**

ción amplia; la selección de personal **está** en función de los resultados en las pruebas de habilidad mental y específicas; los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco tienen derecho a huelga; la remuneración está en función de la clase y antigüedad del servidor público.

Como se ha visto, no se hace un análisis profundo de la función pública inglesa, americana y costarricense, **la intención** ha sido destacar sus características más importantes que aporten elementos valiosos para **las propuestas que se hacen** en el último capítulo para mejorar la función pública nacional.

El tercer capítulo hace una descripción sucinta de los aspectos más relevantes de la función de personal mexicano en las diferentes épocas que van desde el Imperio Azteca hasta el año de 1982.

El texto señala que en el Imperio Azteca, sin distinción de clase, cualquier persona podría desempeñarse **en el servicio público** si demostraba cualidades como las **siguientes**: espíritu de servicio, honestidad, capacidad **física e intelectual**, e interés por el mejoramiento de la comunidad, entre otras, que contrastan enormemente con la forma **en la que** hoy puede accederse a desempeñar un cargo público.

Con la conquista española no sólo se nos impone lengua y religión, sino también se prevé el trasplante de su organización. Puede decirse que la función pública más que avances observa retrocesos por cuanto **que los cargos públicos** de mayor importancia -reservados exclusivamente a los peninsulares- no se otorgaban en función a la idoneidad del personal, sino por favoritismos del Rey, del Virrey y, con frecuencia por compra. Los mestizos ocupaban **cargos inferiores** y los indígenas no tenían posibilidad de ejercerlos.

El movimiento libertador de 1810 trae como primer tarea fundamental consolidar la independencia, sustituir las estructuras generadas en la Colonia y lograr la estabilidad política. Como sabemos, a pesar de los esfuerzos **en este sentido**, no fue posible. La turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales fue la tónica **de esta época y hasta 1876**, en que se inicia el régimen porfirista. La función pública se caracteriza por la corrupción; la inestabilidad en el cargo; no hay selección del personal; los **ascensos** y promociones se dan por cambio de gente en el poder, etc.

El régimen porfirista trae al país estabilidad política y, también un acelerado crecimiento económico, aumentando la demanda de empleados en todos los sectores, sin embargo, **al igual que en** la Colonia existían cargos oficiales que se compraban y vendían a precio fijo.

La Revolución de 1910 desata nuevamente la violencia, volviendo otra época de asonadas y golpes de Estado, quedando la función pública otra vez a la deriva, **sumida en el** caos y el desorden total.

1924 inicia un período de estabilidad política, así el Estado empieza **a crear** órganos e instituciones que le dan más permanencia al sistema económico-social. Apartir de entonces se expiden una serie de ordenamientos jurídicos que buscan satisfacer gradualmente las múltiples necesidades de los servidores públicos: en 1931, se aprueba la Ley Federal del Trabajo; en 1934 se expide un Acuerdo sobre la Organización y el Funcionamiento del Servicio Civil; en 1938, mediante decreto, se expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que entre otras cosas, divide a los servidores públicos en dos grupos: **base** y de confianza, asimismo establece la obligación de la capacitación.

Posteriores ordenamientos jurídicos siguen incorporando disposiciones en materia de estímulos y recompensas, de ascensos y promociones, de seguridad social, etc., tendientes a mejorar las condiciones económicas y laborales de los servidores públicos, que sin embargo, hasta la fecha es común su inobservancia.

El cuarto capítulo **analiza**, en sus diferentes aspectos, el estado actual de la función pública mexicana. Es de todos conocido que a partir de unas décadas, el Estado observa un acelerado desarrollo, diversificando sus tareas y funciones, trayendo consigo un crecimiento de la burocracia. Crecimiento deseable, pero que no ha sido de la calidad que la sociedad requiere, sobre todo a partir de que la crisis se ha enraizado en prácticamente toda la estructura política, social y económica, haciendo que la confianza en las instituciones si bien no esté perdida por completo, si debilitada. Por lo cual el Estado y los servidores públicos deben pugnar por una función pública impulsora del bienestar social, o **asistir al** triste espectáculo de ver como gradualmente sigue

convirtiéndose en un elemento de inmovilización, paralización y retroceso.

Actualmente la función pública mexicana se caracteriza por lo siguiente:

El Marco Jurídico es sumamente extenso y contempla las normas relativas a selección, admisión y nombramiento, sueldos, capacitación, promociones y transferencias, seguridad social, situación legal y deberes en el centro de trabajo del servidor público.

El sistema de **reclutamiento** y selección ha sido práctica común basarlo en relaciones políticas, lazos familiares, contribuciones al partido en el poder y conocimientos técnicos. Al no haber un sistema racional de selección, con cada cambio de administración -por la gran cantidad de puestos por designación- el país ha pagado un alto costo social y económico, por el desconocimiento de la tarea a desempeñar, traducido en retrasos, ineficiencia, desperdicios, etc.

Por lo que respecta al **nombramiento legal o contratación** no existe de hecho (aunque sí de derecho) un sistema de méritos en la selección inicial del personal, sino que se basa en relaciones como las citadas en el punto anterior. Así no es infrecuente encontrar personal directivo desempeñando su primer cargo en el servicio público, algunos de ellos capaces sí, pero sin experiencia en el puesto, con los resultados fáciles de prever.

Si bien la **capacitación** esta contemplada en la legislación, difícilmente se observa en la práctica -al menos no en todas las dependencias y con la calidad que se requiere-, a pesar de que permitiría a las diferentes dependencias contar con el personal calificado para llevar a cabo los programas que tienen asignados. A los servidores públicos, por su parte les ayudaría a elevar su bienestar por los ingresos superiores y movilidad social -suponiendo que la legislación les brindara la oportunidad de efectivamente hacer una carrera administrativa —

Sobre el sistema actual **de promociones y ascensos** no puede decirse que constituya realmente un estímulo para los servidores públicos, pues su ."carrera" se trunca en los niveles más bajos de la organización burocrática (verbigracia a nivel de jefe de sección), cancelándose así sus posibilidades de una mejor remuneración.

Así como la legislación laboral mexicana incorpora derechos tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales de los servidores públicos, también pretende agotar las posibles omisiones y actos en que pueden incurrir, de suerte que el concepto de responsabilidad se extiende a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño del cargo público. Esto es por lo que a **sanciones de los servidores públicos** se refiere.

Por otra parte, se dice que en nuestro país el sistema de pensión y jubilación, en relación con el de países desarrollados está muy avanzado, siendo su finalidad garantizar al servidor público una vejez más tranquila; o si por alguna circunstancia queda impedido, estar protegido económicamente. Para tal efecto se cuenta con el ISSSTE, el IMSS y otras instituciones de seguridad social.

Además de los derechos señalados, la legislación brinda a los servidores públicos el derecho **a organizarse en sindicatos**, así como también el de la huelga como una conquista de los trabajadores.

Descritos los antecedentes de la función pública nacional a partir del Imperio Azteca hasta el año de 1982, señalando las principales características del servicio civil de carrera en Inglaterra, Estados Unidos y Costa Rica y hecho el análisis de la función de personal, el capítulo quinto -parte medular de la obra- expresa una **serie** de reflexiones en torno a como mejorar nuestra función pública. Las **propuestas se dan en dos planos**: el primero se **refiere a los señalamientos** que se consideran pertinentes **en relación** al marco jurídico laboral; el segundo, a los puntos necesarios a considerar en el establecimiento del Sistema de Servicio Civil de Carrera, en cada uno de los subsistemas que comprende la administración de recursos humanos.

Por lo que se refiere al primer punto, la autora considera que México cuenta con una tradición jurídica en materia laboral, que contempla los aspectos fundamentales para la implantación del servicio civil, pero que sería necesario hacerle algunas adecuaciones para otorgar mayores beneficios a los servidores públicos. Para el caso de que un aspecto importante no esté normado, **sugiere** aprovechar la experiencia de otros **países**, pero haciendo las adecuaciones acordes a la realidad nacional. Sugiere también que se dicten los acuerdos correspondientes a todos aquellos instrumentos básicos

sin los cuales el servicio civil no operaría, a saber: la revisión e implementación de los catálogos de puestos; la revisión de la estructura de los puestos de confianza; la revisión de tabuladores. Todo lo anterior, con la participación tanto de los titulares, como de los sindicatos.

Por lo que a las consideraciones en la implantación del servicio civil se refiere, se describen los señalamientos conducentes para cada subsistema de la administración de personal, a efecto de promover la profesionalización y terminar con la "descapitalización" de las experiencias de los servidores públicos.

CLASIFICACION DE PUESTOS. Debe diseñarse un escalafón, de tal manera que la diferencia de remuneración entre categoría y categoría sea significativa y no meramente simbólica, de tal forma que sea atractivo y motivador para el servidor público superarse para ascender a puestos superiores.

RECLUTAMIENTO Y SELECCION. Se precisa depurar y perfeccionar el sistema de reclutamiento y selección, atendiendo a las cualidades siguientes: integridad, **inteligencia**, capacidad, imparcialidad y espíritu de servicio, lo que sin duda alguna contribuiría a superar muchas de las irregularidades que se observan en las dependencias **en la selección** de su personal.

CONTRATACION. Debe estar en función al mérito, la aptitud y el interés público a efecto de **allegar** a las diferentes dependencias los cuadros de recursos humanos debidamente preparados **para el** cargo, erradicando de esta manera, **gran** parte de la improvisación que padece la administración pública en **algunas de** sus áreas.

CAPACITACION. Es imprescindible hacerla efectiva pues permite la promoción, ascenso o transferencia del servidor público y mejorar el servicio público. Por ello se recomienda la creación de un Centro Nacional de Capacitación de la Administración Pública Mexicana, que impartiría todos los cursos de capacitación que requieran **las dependencias** del sector público.

PROMOCION. Se propone que esté en función estrictamente al mérito, la capacidad, la aptitud y la antigüedad del servidor público, extendiéndose la promoción hasta el nivel de Director General -o su equivalente en los organismos descentralizados-. Lo anterior permitiría brindar un servicio

de calidad, a pesar de los movimientos provocados por el cambio de administración, al contar con personal experimentado en el ramo.

PENSION Y JUBILACION. Es un principio de elemental justicia proporcionar al personal que entregó su vida al servicio público, en la medida de lo posible, una vejez más tranquila y segura. Por lo mismo se sugiere darle mayor agilidad, atractivo y equidad a este sistema, que permita al trabajador jubilarse con un sueldo que sea el equivalente al de la categoría inmediata superior al que tiene al momento de concluir sus servicios para el Estado.

Margarita Chávez Alcazar concluye diciendo que **México cuenta con los elementos necesarios para la elaboración de la Ley e implantación, en su caso, del Servicio Civil de Carrera, no únicamente en la instancia federal -en sus sectores central y descentralizado-, sino que es una necesidad hacerlo extensivo a las instancias estatal y municipal.**

Sabemos que para atacar con éxito los graves problemas que aquejan a nuestra función pública no hay recetas, fórmulas prefabricadas ni caminos fáciles, pero con voluntad política y las reformas pertinentes al marco jurídico laboral, que garanticen al servidor público realizar una auténtica carrera administrativa, la administración pública deberá acceder a niveles superiores de eficiencia y eficacia. A esta convicción responde el texto que presentamos y esperamos aporte elementos para la implantación del servicio civil y, posteriormente contribuya al mejoramiento de nuestra función pública. Asimismo permita comprender que nuestros más graves problemas debemos enfrentarlos en el momento, no diferirlos y menos esperar que otros los resuelvan. Una mejor función pública es un derecho social; brindarla es obligación del Estado.

BROOKS, STEPHEN, ET. AL
(SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE) ED. CENTRO DE
DOCUMENTACION DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE
ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO.
CLAD. VOL. 6 No. 2. CARACAS, VENEZUELA.
DICIEMBRE 1989, 122. pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), es una institución creada por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efecto de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas.

El texto que se reseña, expone y analiza algunas de las evaluaciones teóricas recientes que se han efectuado en torno a la práctica de la privatización que domina crecientemente el escenario mundial. El documento se integra por siete interesantes ensayos de los cuales destacaremos sus aspectos más esenciales en las siguientes líneas.

El primero de ellos, titulado "**Evaluación de los argumentos emitidos a favor de la privatización**" fue elaborado por **Stephen Brooks**, quién en principio cuestiona que la privatización conduzca a un mejoramiento de la eficiencia y pone por ejemplo un examen de dos estudios canadienses recientes, que llegan a conclusiones muy diferentes sobre los resultados relativos a las empresas públicas y a las empresas privadas.

Desecha el primer argumento no ideológico esgrimido a favor de la privatización, que dice que las empresas privatizadas serán más eficientes que las empresas públicas que ellas van a reemplazar. Se ha comparado que la rentabilidad

es la mayor de las veces la misma. Simpatiza con otros autores que el entorno **juega** un papel más importante que el régimen de propiedad. En particular, la amplitud de la competencia en el mercado, la naturaleza de la reglamentación del sector de actividad, y el marco general de los estímulos y del control del Estado, en el cual operan los dirigentes de las empresas públicas, parecen ser los factores clave que rigen los resultados económicos.

El segundo argumento, que afirma que la privatización forma parte de la actividad económica, tendencia alimentada no por la ideología sino por las transformaciones de la economía mundial; es parcialmente cierta porque las reacciones de los gobiernos ante estas evoluciones económicas no parecen estar exentas de toda significancia ideológica.

Brooks concluye que los argumentos "científicos" en favor de la privatización son menos sólidos que lo que pretenden sus partidarios. Agrega que las recientes experiencias de privatización llevadas a cabo en países como Gran Bretaña, Francia y el Canadá, no garantizan que la transferencia de empresas del sector público al privado se acompañe de un incremento de la eficiencia, si se define la eficiencia de una manera lo suficientemente amplia como para que incluya el valor de los objetivos no comerciales asociados a la empresa pública. Ni siquiera queda claro que la privatización tiende a mejorar los resultados comerciales de las empresas consideradas, finaliza.

El segundo de los ensayos, "**Privatización: ideología y praxis**", fue elaborado **por Horacio Boneo** quien menciona que si bien es cierto que la evolución histórica del sector público tiene características peculiares en cada caso nacional, puede sin embargo detectarse dos patrones de desarrollo claramente diferenciados. El primer caso se da cuando en cierto número de países sucede un crecimiento espectacular en un período relativamente breve: Cuba, República Dominicana, Nicaragua, Chile y Perú, por ejemplo, donde la expansión rebasó largamente las intenciones originales.

El segundo caso es cuando se registró un crecimiento en el largo plazo, a un ritmo más lento, pero relativamente continuo, que no parece estar demasiado relacionado con las periódicas variaciones ideológicas de los regímenes que se suceden en el control del aparato estatal, tal como sucedió en Argentina, Brasil, México y Venezuela. En este último gru-

po de países, la expansión del sector público paraestatal se dió en el área de servicios públicos, en el sector financiero, en la explotación de recursos naturales no renovables, en "vacíos" no cubiertos por la inversión privada, y en el rescate de empresas.

¿Por qué el Estado creció inusitadamente? Boneo contesta que pudo deberse a que su involucramiento en roles productivos se relacionó con su aparente incapacidad para actuar eficientemente como regulador. Otro factor es que una temporal bonanza interna que le prodigó una gran masa de dinero lo llevaron a invertir más allá de su real capacidad financiera. Recuerdese que en México el desarrollo superlativo de las empresas públicas ocurrió precisamente en un contexto de una situación favorable motivada por el "boom" petrolero, que conduciría a un exacerbado optimismo por "administrar la abundancia". Un último factor responsable de la expansión del Estado fue el nacionalismo, que no estatismo, presente en la totalidad de este último grupo de países.

Por otra parte, el autor menciona que los principales argumentos no ideológicos en favor de la privatización son parcialmente válidos y existen, en muchos casos, soluciones alternativas. **Decir que las empresas públicas son necesariamente ineficientes y si fueran transferidas al sector privado mejorarían sustancialmente, es algo que no se puede generalizar, además, las que tienen problemas fue por resultado de estructuras inadecuadas y errores pasados que pueden corregirse.**

Afirmar que los requerimientos de las empresas públicas agudizan el déficit fiscal, puede deberse no a la ineficiencia de su gestión sino a la política de precios que les es impuesta desde el gobierno central, además que no se puede generalizar porque ello sólo sucede en empresas con inversiones muy importantes que no pueden ser completamente financiadas con ahorro interno o con los créditos disponibles.

El tercer argumento que se refiere a la carga que sobre la administración del sector público introduce un creciente número de empresas, puede evitarse si se reestructuran las relaciones entre empresas públicas y gobierno central en la dirección de una mayor y más adecuada autonomía de las empresas.

El cuarto argumento que señala que para atender los problemas de subcapitauzación de las empresas es necesario inyectarles fuertes cantidades de recursos que el Estado no puede sufragar y por tanto opta por desincorporarlas, olvida que no siempre los adquirentes de las empresas públicas, ya privatizadas, están en condiciones de efectuar, toda vez que ya cubrieron los requerimientos financieros de la adquisición.

Ello no significa que la privatización deba ser evitada, aclara el autor, y propone consecuentemente algunas alternativas que aunque no carentes de dificultades, pueden tener, al menos en ciertos casos, mayores posibilidades de implementación que la venta directa, estas son a grandes rasgos: la "privatización de la gerencia—, en el sentido de lograr un más adecuado balance entre el componente "público" y el "empresarial" de una forma estatal, que parece estar, en muchos casos, sesgado hacia el primer componente; "la privatización periférica", es decir, la venta de ciertas partes de las empresas manteniendo el núcleo productivo bajo la propiedad estatal; y, la privatización a través de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector privado, tanto nacionales como transnacionales.

El siguiente ensayo "**Los límites de la privatización'** **Paul Starr** se propone rebatir los argumentos específicos a favor de la privatización, sin caer en el simplismo de que todas las actividades del sector público deben quedar allí eternamente. Una política pública pragmática -señala- debe reconocer los casos en que nuevas formas de manejo público podrían remediar las fallas endémicas del mercado. No se trata de seleccionar entre público o privado, sino entre las muchas estructuras mixtas posibles, públicas y privadas. La "mejor" no necesariamente será la más eficiente, ya que una evaluación apropiada de las alternativas debe tomar en cuenta aspectos de justicia, seguridad y ciudadanía.

Los argumentos a favor de la privatización como medio para lograr grandes reducciones en la actividad gubernamental, desestima la contribución del gasto público a la estabilización económica.

Cita el caso de los Estados Unidos, donde una gran proporción del público americano ha apoyado el aumento del gasto relacionados con la mayoría de los programas y servicios que proporcionan los gobiernos. El fracaso político de

las propuestas privatizadoras se halla en que, de ser introducidas, serían sumamente impopulares.

Más adelante menciona que la dificultad de privatizar algunos bienes públicos está en que la administración pública es parte esencial de su naturaleza. Señala el caso de la administración de la justicia, el ejercicio de poder coercitivo, la recaudación de impuestos y otras funciones en las cuales el solo hecho de aparentar una compra-venta echaría por tierra cualquier afirmación del Estado en el sentido de que actúa imparcialmente y a beneficio de todos; de hecho, la práctica de que la compra-venta puede socavar la capacidad de ejercer un juicio desinteresado.

Otro de los límites de la privatización de ciertos servicios, como el de seguridad social, es que el gobierno tiene capacidad de ofrecer posibilidades que en el mercado están vedadas a quienes no podrían pagar las tasas del mercado, el precio del servicio. Igual sucede con la educación pública, donde es conveniente seguir manteniendo el régimen mixto. Un cambio a gran escala en los servicios públicos para ponerlos en manos privadas contribuiría a un mayor aislamiento de las personas de menores recursos, puesto que las empresas privadas tienen principal interés en quedarse con los mejores clientes y los servicios más rentables.

A pesar de esto, **no debe estigmatizarse la privatización, pues ésta cubre un conjunto heterogéneo de políticas, algunas más meritorias que otras**. Los Estados deben ser capaces de deshacerse de algunas actividades y asumir otras. Advierte Paul Starr que no debemos reducir nuestra selección a una simple dicotomía de público-privado. Existen opciones intermedias que nos ofrecen una gama más variada de formas de organización y modalidades de propiedad, control y finanzas. Concluye afirmando que el atractivo ilusorio de la privatización es que ofrece una sola solución para muchos problemas complejos.

Por su parte, **Robert W. Bailey**, se ocupa del análisis sobre los "**usos y abusos de la privatización**". Anticipa que la idea no es rechazar el concepto sino reducir su carácter ideológico a orientaciones prácticas. Para clarificar el concepto de privatización enumera cuatro iniciativas políticas bien identificadas asociadas con la privatización, ninguna de ellas excluyente de las demás: a) la transferencia de un servicio u operación de un organismo público a una organiza-

ción privada, b) la privatización como la posición relativa del gobierno en la empresa, c) la privatización como la liquidación de activos por su valor en efectivo, y d) la privatización por "contrato", es decir, el gobierno mantiene la responsabilidad pero se maneja la empresa por la iniciativa privada.

La tradición sobre la cual basan sus argumentos más persuasivos quienes propugnan la privatización es en sí ambigua respecto a los resultados a largo plazo que pueden lograr los limitados monopolios locales de servicios públicos. Llega a una probable conclusión de que la calidad de la gerencia pública podría ejercer más influencia sobre la eficiencia en el sector público que cualquiera de las dos implicaciones teóricas de los estudiosos de la selección pública: la naturaleza monopolística del suministro local de servicios y la limitación geográfica de los estados y las localidades.

Comenta cuatro casos tomados de la Ciudad de Nueva York donde las expectativas que se tenían sobre la privatización no fueron del todo cumplidas. Indica diez señales que deben de observar quienes formulan la política de privatización y quienes la han de gerenciar: monopolios ocultos; la necesidad permanente de reglamentación; disponibilidad del oferente; costos de transición; pérdidas de las economías de escala; el problema de la estimación del valor del mercado; cumplimiento de contratos; oportunidades pérdidas; el costo del fracaso; y, los límites del ejercicio del gobierno.

En esta parte de conclusiones, Bailey asienta que la privatización constituye un instrumento político más al servicio del gerente público y quienes formulan políticas. Si se está plenamente consciente de los costos ocultos, el potencial para el fracaso y la falta de garantías de que se obtendrán las eficiencias pronosticadas por la teoría, entonces el que formula la política puede decidirse a favor de la privatización. En cambio, para el gerente público, no debe ser asunto de ideología, sino de juicio bien fundamentado, basado en la experiencia de la función pública y de análisis políticos más exigentes que los que hasta ahora han presentado los defensores de la privatización.

El siguiente ensayo, "**las dos caras de la privatización**" elaborado conjuntamente por David R. Morgan y Robert E. England, ofrecen, en primera instancia, una variada gama de enfoques que sobre la privatización han vertido una gran can-

tividad de estudiosos del tema. Quienes están a favor de la privatización, y su creencia en la superioridad del mercado reflejan una fe casi mística, olvidan acaso las imperfecciones en la operación del mercado. Este atomiza la sociedad, enfatiza la adquisición material, y suministra la gratificación inmediata. Privatizar los servicios sociales reproduce las desigualdades del mundo mercantil y fortalece el estado de bienestar de "dos clases".

La privatización del Estado de Bienestar transgrede el principio fundamental de beneficio social, según el cual los servicios deberían estar disponibles basados en las necesidades y no limitados a aquellos que puedan pagar. Agregan los autores que una preocupación por la cara dominante de la privatización con énfasis en la eficiencia, la competencia y las fuerzas del mercado podrían pasar por alto otros intereses y aspectos que son vitales para el bienestar público social y económico.

La cara dominante de la privatización puede tener consecuencias adversas para los dos valores clásicos democráticos: ciudadanía y comunidad. Sus tesis se orientan a afirmar que la privatización en exceso puede debilitar el orden político local y acelerar la declinación de la ciudadanía y la comunidad. Desde este punto de vista, la lógica parece ser la siguiente: cualquier esfuerzo o medida que amplíe el sector privado a expensas del sector público debe ser escudriñado como una amenaza potencial al bienestar común.

Con esta crítica, los autores no pretenden desechar tajantemente **las iniciativas de privatización**, sino que la decisión que al respecto se tome **debe evaluarse con algo más que criterios** de eficiencia, **ésta es un objetivo elogiabile, pero no para la exclusión de otros principios igualmente fundamentales-protecciones constitucionales, equidad, ciudadanía y comunidad.**

Las iniciativas de privatización deben ofrecer al ciudadano mayor participación en el aprovisionamiento de servicios como en las decisiones de las producciones. Los funcionarios del gobierno, elegidos y de profesión, deben ser innovadores y realizar un sistema de suministro que permita una mayor participación ciudadana y ayuden a crear un sentido de responsabilidad cívica, concluyen los autores.

Ronald C. Moe reflexiona sobre el tema en su interesante ensayo: **"Explorando los límites de la privatización"** cuya

hipótesis gira entorno a la idea de que los administrativistas públicos han sido incapaces de articular los límites de la privatización y no han definido lo que es específico del sector público y que lo diferencia del sector privado. Advierte que la relación entre el sector público y el privado no debe ser vista como un juego suma-cero donde el incremento de la prosperidad para uno debe ser alcanzado a expensas del otro. Aclara que en el Estado moderno, la prosperidad de los dos sectores está inextricablemente **ligada**. Por lo tanto, para entender el potencial de la privatización, es necesario comprender sus limitaciones.

La privatización que tuvo sus antecedentes en 1776 el referirse indirectamente a ella Adam Smith en su libro "La riqueza de las naciones", ha vuelto a estar de moda. La teoría económica de libre comercio la "empaquetó de nuevo" y la adaptó al lenguaje del discurso político contemporáneo. Hoy es un producto de gran demanda no solo para las naciones industrializadas sino también para las que aspiran a **serlo**.

El sector público y el privado, afirma, pueden parecerse en lo no esencial, pero es en lo esencial donde difieren, y estas diferencias no pueden ocultarse ni tomarse **a la ligera**. La característica más evidente que separa al sector público del privado, particularmente a nivel federal, incluye el concepto de soberanía. El gobierno federal posee los derechos e inmunidades del soberano; las organizaciones que funcionan en el sector privado no tienen, o al menos no deberían tener, tales derechos e inmunidades. La privatización, por otro lado, tiene límites claros cuando se presentan los factores de seguridad nacional.

En una democracia constitucional, el valor social principal es la idea de que los funcionarios públicos sean responsables ante los funcionarios elegidos y a través de estos ante el público. Cuando se asigna una función pública a una entidad privada, generalmente por medio de un contrato, se provoca un debilitamiento inevitable en las líneas de responsabilidad política. Mientras que **una agencia** gubernamental es directamente responsable ante los funcionarios **elegidos**, una entidad privada bajo control tiene una relación indirecta y débil con los funcionarios.

Probablemente el factor más importante que limita la expansión de la privatización en el contexto norteamericano

es el espectro de la corrupción, afirma Moe, explicando que un alto porcentaje de casos de corrupción que han ocurrido a lo largo de dos siglos de la historia administrativa norteamericana han implicado contratos con proveedores privados para realizar un servicio público.

Actualmente no existen razones evidentes para creer en la posibilidad de detener la expansión de la privatización o en el posible retorno de la proliferación de la nacionalización. Sin embargo, **lo que es importante reconocer es que las actividades de carácter puramente público y gubernamental pueden no ser asignadas o delegadas a partes privadas. La naturaleza de tales actividades puede estar en disputa de vez en cuando, pero la existencia de una diferencia entre el sector público y el privado esta más allá de la disputa. La discusión de hoy, se reconozca o no, se encuentra en la configuración "correcta" para la línea existente entre el sector público y el privado.**

Concluye el autor expresando que lo mejor que puede ocurrir al sector privado es tener un sector público de primera clase, limitado adecuadamente en su tamaño y funciones pero completamente capaz de proporcionar la infraestructura legal, económica y de bienes públicos que permitiera que el sector privado alcance todo su potencial.

El último ensayo de la obra esta a cargo de un conocido estudioso de la CEPAL, **Gen Rosenthal**, cuyo trabajo titula **"la magnitud del aparato estatal como centro de debates: las razones y las consecuencias"**. Su primera apreciación es que no se puede definir con precisión el tamaño del "Estado Latinoamericano" por el importante grado de diferenciación del sector público en la región. La cantidad y calidad de su intervención y regulación en la economía son muy variables dependiendo del país que se trate.

Al reflexionar sobre el tamaño de lo público y privado, comenta que debemos admitir que ni los agentes públicos ni los privados tienen siempre las características que se le atribuyen. En los países de América Latina ni el sector público sirve siempre los intereses generales y del modo más eficiente posible, ni el sector privado opera en condiciones de competencia abierta como regla general.

Por otra parte, agrega, la relación entre el sector público y el sector privado en América Latina y el Caribe está lejos de ser unívoca y constante. En algunas ocasiones ha sido

de complementariedad y codeterminación y en otras de distancia y confrontación. **La experiencia de los últimos años sugiere dos tipos de fallas a la acción estatal : las que derivan de la intervención generalizada y de un olvido virtual del mercado, y las que derivan de una liberación exageradamente rápida y una dependencia excesiva del mercado.**

Niega la creencia de que las diversas limitaciones en el desempeño del sector público sea la causa única y/o principal para redimensionarlo. Aislarla analíticamente puede alejar en vez de acercar a la comprensión de la realidad, agrega. Han existido y existen, por lo tanto, bases para una intervención pública "correcta" y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública. Por lo anterior, no se trata de reemplazar el mercado por el Estado sino de intervenir para suavizar y a la larga, corregir los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Al mercado y al sector privado le compete primordialmente la función de producir; al estado, la de mantener los equilibrios macroeconómicos, la función redistributiva y la superación de cuellos de botella críticos al desarrollo, como lo serían la disponibilidad de divisas y de ahorro interno.

El impacto de la privatización sobre la eficacia asignativa dependerá, en parte al menos, de la estructura del mercado, más que del tipo de propietario. Si se trata de un sector en el que originalmente no existía competencia, la privatización tendrá un impacto positivo sobre la eficiencia agregada sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa. En un contexto competitivo o de corrección del régimen de incentivos, la privatización si puede promover una mayor competitividad y eficiencia productiva y económica.

El conjunto de tareas que se han impuesto al sector público después de la crisis de la deuda de 1982, excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía en la mayoría de los países. Hoy el sector público tiene menos recursos y menor capacidad de administrarlos adecuadamente, y sin embargo, tiene mayores responsabilidades y problemas que atender. Los ajustes al sector público lo han presionado a su propia reducción y redimensionamiento.

En la parte de conclusiones, Gert Rosenthal indica que la causa de la actual crisis del estilo de desarrollo regional es más compleja que la mera presencia, erosionadora en su entorno, de un sector público ineficiente y semiparalizado. Si bien reconoce que la intervención del Estado ha adolecido de muchos de los defectos que se le critican, de ahí que no convenga adoptar una actitud complaciente.

Añade que **más que plantear una reducción discriminadora del papel del Estado, deben reorientarse sus funciones para que contribuyan a las nuevas tareas de desarrollo. Es decir, se inclina por la creación de nuevas instituciones y mecanismos de toma de decisiones que involucren tanto al Estado como al sector privado.**

Más que la cantidad conviene la calidad; menos Estado, en abstracto, no es siempre conveniente, en cambio siempre es posible pensar en una mejor intervención estatal. La discusión sobre el tamaño óptimo del Estado debe pasar del plano ideológico o filosófico a uno más práctico de organización, recursos humanos, interacción, política, administración pública, si bien la propuesta sobre la delimitación público/privado corresponden por su naturaleza a la esfera política, concluye.

Siempre es interesante conocer la opinión de tratadistas foráneos sobre un tema que es centro de atención y debate nacional: la privatización. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se ocupó de seleccionar, traducir y publicar en un documento el texto que ahora reseñamos. Sin embargo, no siempre es factible adquirirlos por su limitada distribución en el país y en el Estado de México. Es de nuestro interés que ésta condensación de ideas sobre el texto hayan despertado la inquietud por ahondar en el estudio del tema y enriquecido el debate.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., No. 7, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1990. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.