

CAPÍTULO SEGUNDO

REFORMAS Y CONTINUIDADES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX

Las instituciones jurídicas emanadas de la Constitución federal de 1917 y de la Constitución del Estado de México del mismo año son entidades u organismos dirigidos a reestructurar el gobierno desquebrajado por el movimiento revolucionario, y cuya tarea principal era brindar y mantener normas fundamentales referidas tanto al orden político como a la vida social.

La actual estructura constitucional deriva de las disposiciones expedidas por el Congreso Constituyente y por el Poder Revisor, conformado éste por el Congreso de la Unión y las legislaturas de cada una de las entidades federativas, y tiene como base de su configuración no sólo a la Federación y a las entidades federativas, sino también al Distrito Federal y a los municipios. Esta conformación especial le ha otorgado características propias al sistema federal. Poco a poco se fueron estableciendo con la Constitución de 1917 las bases de lo que después vendría a ser un nuevo pluralismo político, con base en la Federación, estados, Distrito Federal y municipios. Desde un punto de vista jurídico, la federación se convirtió, sobre todo, en un sistema de pluralidad de ordenamientos. Es decir, los hay federal, estatales, del Distrito Federal y municipales.

La discusión sobre si el sistema federalista era la mejor forma de organización política para todos los mexicanos dominó el debate político durante la mayor parte del siglo XIX. Luego, este debate ha ido de la mano del desarrollo constitucional, el cual se

ha centrado en el siglo XX en la importante cuestión de si el marco jurídico, más que fortalecer, tiende —en realidad y por el contrario— a debilitar a las entidades federativas. Gran parte del debate en la materia consiste en saber si el sistema jurídico-constitucional es, efectivamente, federalista. La problemática reside en saber si el federalismo mexicano que se ha formado históricamente es auténticamente plural o si, por el contrario, ha limitado —a pesar de las constantes reformas legales— la actuación de las autoridades locales al punto de mermar de modo inconveniente su facultad natural de estructurar de la mejor forma a sus propios poderes estatales.

A pesar de las innumerables reformas constitucionales, las normas que rigen nuestro pacto federal han caído algunas veces en el olvido, y otras veces la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, como categorías jurídicas con ámbitos de competencia propios, se han venido diluyendo en lugar de fortalecerse.

Las legislaturas del Estado de México que han reformado durante el siglo XX la normativa proponen un federalismo constitucional que permita al estado y a los municipios su autosuficiencia jurídica, así como mecanismos de colaboración para que los órdenes de gobierno enfrenten juntos los grandes retos de la nación.

De manera especial, revisamos en este segundo apartado las reformas legales que han dado cauce a nuevas instituciones y las disposiciones que han confirmado las existentes en el Estado de México, desde el siglo XIX. La participación de los poderes estatales y la relación de éstos con los municipios nos proporcionan el panorama del denominado federalismo, respetuoso de las competencias concurrentes, que han quedado diferenciadas en el propio texto de la Constitución local. Tanto los gobernados como los gobernantes han exigido el control y la eficacia de la administración pública, de acuerdo con las atribuciones propias de los órganos del poder público, que corresponden a los poderes estatales y a los municipios. Por ello consideramos oportuno dividir el apartado en tres temáticas: a) los gobernadores que empezaron

a reconstruir la entidad federativa durante la lucha armada y en las siguientes décadas; b) la reforma integral que se dio a la Constitución local durante la administración del gobernador Emilio Chauyffet, y c) el control y la eficacia en la administración pública para construir una administración pública moderna que impulsara el desarrollo y garantizara la estabilidad institucional.

I. LOS GOBERNADORES QUE EMPEZARON A RECONSTRUIR LA ENTIDAD

La participación de los grupos políticos del Estado de México fue determinante en la lucha revolucionaria, así como en la implantación de las instituciones posrevolucionarias que modificaron las estructuras porfirianas. La vida política del Estado de México en el periodo posrevolucionario fue a la par de la inestabilidad política del país. Antes de 1917 se fueron alternando en el poder las corrientes políticas que iban prevaleciendo en las diferentes etapas armadas. El maderista Manuel Medina Garduño fue sustituido en 1913, después del golpe de estado de Victoriano Huerta, por el ex presidente porfirista Francisco León de la Barra, y más tarde por dos jefes del ejército federal: José del Refugio Velasco y Joaquín Beltrán.

Durante el recrudecimiento de la lucha armada bajo la batuta de las fuerzas constitucionalistas de Carranza, el Estado de México, como casi todos los estados de la federación, vivió el desconcierto general interrumpiendo su orden constitucional entre 1914 y 1917; durante esa época tuvieron el mando político y militar de la entidad las siguientes personas: Francisco Murguía, Rafael M. Hidalgo, Gustavo Baz, Pascual Morales y Molina, Rafael Cepeda y Carlos Tejada. A pesar de la inestabilidad política en que gobernó Murguía, éste decretó algunas reformas, como la abolición de la tienda de raya en las haciendas y un salario "justo". Durante los diez meses en que las fuerzas zapatistas ocuparon el valle de Toluca (1914) estuvo al frente del Ejecutivo Gustavo Baz, quien impulsó reformas agrarias para la devolución de tierras a los pue-

blos que se consideraban usurpados por autoridades locales y hacendados.⁵⁰

El general Morales y Molina ocupó el cargo del Ejecutivo estatal de manera provisional, por disposición de Venustiano Carranza, atendiendo la mediación del general Pablo González Garza. Uno de sus primeros objetivos fue tratar de reorganizar la administración pública municipal con la integración de nuevos ayuntamientos. Medida que no fue posible aplicar en los municipios dominados por el mando militar, como sucedió en Chalco.⁵¹ Empezó a dar difusión a las reformas al artículo 109 de la Constitución Federal de 1857 expedidas en diciembre de 1914, estableciendo que “Los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre”.⁵² Estas reformas formaron parte posteriormente de la Constitución de 1917; sin embargo, Carranza indicó al gobernador que debían practicarse desde abril de 1915, considerando algunos presidentes municipales que era la oportunidad para ejercer su “independencia municipal”, como en el caso del de Jilotepec, para consolidar la posición del gobierno constitucionalista, iniciando así el largo proceso para transformar al municipio en la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad.

El primer gobernador constitucional, una vez consolidado en nuevo régimen, fue el general Agustín Millán, quien promulgó la

⁵⁰ Baranda, Marta y García, Lía (comps.), *Estado de México. Textos de su historia*, México, Instituto Mora, Gobierno del Estado de México, 1987, t. I, pp. 657-665; Colín, Mario y Rosales Betancurt, Mario, *Trayectoria constitucional del Estado de México*, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974, pp. 66-117.

⁵¹ Alanís Boyso, Rodolfo, *La administración pública constitucionalista en el Estado de México (1915-1917)*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1989, pp. 28-35.

⁵² Decreto expedido por Venustiano Carranza en Veracruz el 26 de diciembre de 1914, que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857. Municipio Libre.

nueva Constitución del estado, en 1917, y renunció en 1920, para acompañar a Venustiano Carranza a Veracruz orillado por la sublevación obregonista. Ante ello, el general Obregón nombró a Darío López, gobernador provisional, de mayo a agosto de 1920.

En las décadas de los años veinte y treinta, al restablecerse el orden constitucional, predominó el grupo político que apoyaba al presidente Álvaro Obregón y con sus sucesores desde Plutarco Elías Calles hasta Lázaro Cárdenas, venciendo la resistencia. El primero en gobernar el estado perteneciente a este grupo fue el general Abundio Gómez, primero como provisional y después constitucional. Entre 1925 y 1928 lo sucedió Carlos Riva Palacio (hijo de Vicente Riva Palacio), quien era muy cercano al presidente Calles. Ocupó el poder el hermano de Abundio, el coronel Filiberto Gómez, entre 1929 y 1933. José Luis Solórzano (1933-1936), Wenceslao Labra (1937-1941). Este gobernador tuvo a su cargo la ejecución de la reforma agraria impulsada por Cárdenas. El último gobernador perteneciente al grupo de los "Gómez" fue Alfredo Zárate Albarrán (1941-1942), quien fue asesinado por el presidente de la Legislatura estatal. Ante ello, el presidente Manuel Ávila Camacho recomendó a la Legislatura la elección de Isidro Fabela, del Grupo Atlacomulco.

A partir de 1929 las características básicas fueron la consolidación de las instituciones políticas, monopolizadas a través del Partido Nacional Revolucionario, del Partido de la Revolución Mexicana y del Partido Revolucionario Institucional, respectivamente. Se estableció una relación corporativa con grupos y organizaciones. La alternancia del poder quedó en la órbita del partido. Dentro de éste el poder se repartió entre grupos políticos, sindicatos, ligas de comunidades agrarias, confederaciones de industria y comercio, asociaciones de profesionistas. Se dio por terminada la discriminación electoral para las mujeres, integrándose al padrón de votantes en 1951.⁵³

⁵³ Arreola Ayala, Álvaro, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México, 1917-1993*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, 1995, pp.

En la década de los sesenta y setenta se empezaron a integrar organismos electorales, se incrementó la participación ciudadana y surgieron organizaciones que orientaron demandas en salud, vivienda y educación.

Después de la reforma política de 1976 y como consecuencia de las elecciones federales y los conflictos poselectorales de 1988, se acordó entre el gobierno y los partidos políticos, un acuerdo, que culminó en las reformas constitucionales en la federación y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que entró en vigencia en agosto de 1990. Cuatro años después se modificó este Código, lo que dio pie para que se aprobara la disposición para que el Legislativo tuviera la facultad de nombrar a las autoridades del Instituto Federal Electoral.

En la década de los noventa, en el Estado de México se dieron líneas de acción, que fortalecieron los mecanismos de participación de expresión de grupos, organizaciones sociales y ciudadanía en general, en asuntos político-electorales. En marzo de 1995 se modificó la Constitución estatal, destacando la desaparición de la Comisión Estatal Electoral, para dejar en su lugar al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), que es un organismo autónomo responsable de organizar y vigilar los procesos electorales. Se reconoce la participación de los partidos políticos y de la ciudadanía. En 1996 se aprobó el Código Electoral del Estado de México, que dispuso ciudadanizar al Consejo General del IEEM.

El desarrollo político consideró imperativo que en el estado se hiciera la planeación de condiciones para que los diferentes actores políticos y económicos hicieran coincidir soluciones a problemas de interés común. La planeación democrática basada en la Constitución estatal exigió mecanismos para que convergieran autoridades y sociedad, para fortalecer la racionalidad administrativa y la gestión social de los gobiernos.

15-47; Tinoco García, Rogelio y Camacho Beiza, Gabriela, "El desarrollo político en el Estado de México", en Iracheta Cenecorta, Alfonso (coord.), *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, A. C., 2000, p. 48.

Durante la Revolución, la industria del estado se desplomó, hasta que en 1929 el gobernador Riva Palacio la impulsó con una campaña proteccionista. Dos años más tarde, el entonces gobernador, Filiberto Gómez, presentó al Congreso local una iniciativa de ley para proteger la industria establecida y promover la creación de nuevas fábricas. Fue aprobada la ley, que rebajaba en 50% los impuestos a la industria establecida, y el 33.33% a la nueva por cinco o diez años. Esta política “constituyó una base jurídica inicial que permitió posteriormente la construcción de una política más adecuada para la industrialización del estado”.⁵⁴

En las postrimerías de la Revolución se empezó a configurar lo que sería la política agraria en México, en torno a la cual se erigieron instituciones con funciones específicas, donde se dirimían las demandas y movilizaciones campesinas. Si bien la institucionalización del reparto agrario no solucionó los problemas de los campesinos desposeídos, la política agraria giró en torno de la restauración de justicia.⁵⁵ En el Estado de México avanzó lentamente la reforma agraria entre 1920 y 1925, para acelerar el proceso entre 1926-1930, particularmente en la administración de Carlos Riva Palacio (1925-1929), que fue el primer gobernador posrevolucionario que concluyó su cuatrienio como gobernador. Sólo fue superado por las dotaciones de ejidos del periodo cardenista.

Desde la ley de enero de 1915 hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas se habían distribuido 771 mil hectáreas (87%), y para 1986 estaba distribuida la mayor parte de tierras ejidales, que alcanza-

⁵⁴ García Luna Ortega, Margarita, “La industria en el Estado de México o durante 175 años”, en Iracheta Cenecorta, Alfonso (coord.), *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, A. C., 2000, pp. 285-308, citando a Raúl Bejar Navarro y Francisco Casanova.

⁵⁵ Aguado López, Eduardo, “La cuestión agraria: de las reformas liberales del siglo XIX a las reformas neoliberales del siglo XX”, en Iracheta Cenecorta, Alfonso (coord.), *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, A. C., 2000, pp. 239-284.

ron 890 hectáreas, modificando la predistribución de la tenencia de la tierra.

La Constitución política local, promulgada en 1917, había sido objeto de numerosas reformas para adecuar sus disposiciones a las de la Constitución política federal, a la evolución de las materias originalmente reguladas por ella y a las circunstancias y exigencias de la dinámica social. Como resultado de las sucesivas modificaciones, el texto constitucional tuvo cambios, que se reflejaban en el enunciado de títulos, secciones, artículos y fracciones derogados, lo que ameritaba su revisión integral, para darle mayor orden, continuidad y sistematización. Para facilitar la modernización del marco jurídico, el gobernador Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) presentó una iniciativa de reforma integral de la Constitución, que fue aprobada por el Legislativo en febrero de 1995.

II. REFORMA INTEGRAL DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL EN 1995

Uno de los principales problemas del Estado de México ha sido pasar de un diseño institucional planeado, dirigido e impuesto desde la cúpula del poder, a un diseño institucional basado en la participación coordinada de gobierno y ciudadanía. De ahí la necesidad de reformar constantemente la Constitución local y decretar las adecuaciones jurídicas correspondientes. A partir de la reforma integral constitucional en 1995, se concibe al marco institucional como un elemento que toma en cuenta la acción de los individuos. Se reconocen las dimensiones normativa y reguladora de las instituciones sobre los actos sociales.

Un avance considerable ha sido que las instituciones que se desea crear y consolidar son aquellas que están regladas, sistematizadas y coordinadas por normas jurídicas con eficacia social. Los estatutos jurídicos (Constitución, leyes, reglamentos, estatutos propios de cada institución), la costumbre y los usos sociales regulan su creación y funcionamiento. Ante lo cual las institucio-

nes promovidas por la reforma integral garantizaban en el marco legal, congruencia entre la ideología y el dinamismo social.

La Constitución local reformada ha sido concebida como un derecho regulador de las instituciones políticas básicas, en la medida en que marca los derechos y libertades fundamentales; aunque en su funcionamiento pueden ocurrir dos cosas: que sea una proclamación retórica, puesto que en la práctica no se cumplen, o que se cumplan porque están enraizados en la conciencia cívica y en el riguroso acatamiento de las autoridades.

Las instituciones representativas (Congreso, separación de poderes, municipio, examen de constitucionalidad de las leyes, etcétera), son resultado de la ideología democrática, republicana y liberal. Son instituciones políticas que se han encarnado dentro del cuadro de la democracia clásica y de los principios políticos liberales. Las instituciones políticas han necesitado ser congruentes con los instrumentos, aparatos y medios técnicos que las establecieron. Cuando esto ha sucedido, las instituciones políticas han perdurado, porque aseguraron la realización de procesos de orientación política también congruentes con ellas.

La Constitución local de 1917, que estuvo vigente hasta 1995, tenía 235 artículos, de los cuales 132 habían sido modificados, 93 estaban derogados, había 3 artículos “bis” y doce fracciones con la misma naturaleza, producto de más de 200 reformas a la carta estatal. La Constitución cumplió con las necesidades de gobernantes y gobernados, pero la dinámica política de la década de los noventa hizo necesaria una revisión integral.

Por setenta y siete años, la Constitución política del Estado de México, con sus reformas y adiciones, representó la estructura legal del estado; sin embargo, en enero de 1995, el gobernador Emilio Chuayffet envió a la Legislatura una iniciativa de reforma integral de la Constitución local, que después de un debate interno se expidió el decreto que dio la reforma integral a la Constitución en febrero de ese año. A través de esa reforma se organizó y sistematizó el texto constitucional, se depuró el orden numérico del articulado y su contenido, porque conforme a la Constitución

y a la mejor técnica legislativa, esa ley fundamental debía contener los principios fundamentales de organización política, social y económica, como entidad federativa, por lo cual se preservaron los preceptos y las tesis asumidos por el Constituyente en 1917, y se suprimieron las disposiciones de orden reglamentario.

La reforma integral de la Constitución modificó principalmente los siguientes puntos:

1. Se ampliaron las garantías individuales de los habitantes, sobresaliendo el derecho al honor, al crédito y al prestigio; las leyes del estado no podrán establecer sanciones que priven de la vida a una persona o que confisquen sus bienes;

2. Se facultó al gobernador para actuar con inmediatez en casos de emergencia, como siniestros o desastres;

3. Se perfeccionó el marco jurídico para la creación de los partidos políticos en el estado;

4. En materia de la reforma electoral, se determinaron los principios rectores del sistema electoral, remitiéndose a las normas reglamentarias; la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y la calificación de las elecciones de diputados e integrantes de ayuntamientos corresponderá a un organismo público autónomo y a sus órganos descentralizados; se modificó el calendario electoral del estado, para hacer coincidentes las elecciones de diputados y miembros de ayuntamientos con las federales, con la finalidad de hacer un mejor aprovechamiento de los recursos públicos;

5. Se normó el referéndum, para dar cauce a la participación ciudadana;

6. Se reconoció la participación de organizaciones civiles en actividades sociales, culturales, cívicas y económicas, pudiendo coadyuvar en el desarrollo municipal;

7. Se estableció la figura de contralor social para vigilar el quehacer gubernamental;

8. Se elevó a rango constitucional el desarrollo y protección de los pueblos indígenas;

9. Se instauraron las bases para una cultura ecológica;

10. Se estableció la sanción penal para quienes desvíen recursos públicos para fines distintos a los destinados oficialmente;

11. Se reconoció el gentilicio de “mexiquense” en apoyo de la identidad política;

12. Se dispuso que el Poder Legislativo se integre de 45 diputados electos por el principio de mayoría relativa, y 30 de representación proporcional, respondiendo al número de habitantes;

13. Se consignó el órgano de la Legislatura denominado Gran Comisión;

14. Se dispuso que el nombramiento de procurador general de Justicia debe ser ratificado por la Legislatura a través de las dos terceras partes de sus integrantes;

15. Se regionalizaron las salas del Tribunal Superior de Justicia, se introdujo la temporalidad de los magistrados en el servicio judicial y se creó el Consejo de la Judicatura.⁵⁶

A continuación ampliamos la información de la reforma integral de la Constitución. El capítulo primero (antes en el 2o. y 4o.), ratifica que el estado es parte integrante de la federación, y es “libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior”, principio que se complementa con el artículo 4o., que establece que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes del estado y de los ayuntamientos.

La Constitución original del Estado de México de 1917 establecía que la soberanía “reside en el pueblo y se ejerce por los poderes públicos que lo representan” (artículo. 6o.) especificando en un artículo posterior que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes del estado y por los cuerpos municipales como órganos de función de la propia soberanía” (artículo 10); sin embargo, esta última disposición se derogó en 1955, para re-

⁵⁶ *Evolución constitucional del Estado de México. Constitución comentada y comparada*, Toluca, Gran Comisión de la H. Legislatura del Estado de México, 1996, t. I, pp. I-VI; McGowan, Gerald, “Introducción”, en McGowan, Gerald (coord.), *El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México, 1917*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, 1992, t. 1, pp. 13-47.

conocerse en 1990 que la soberanía residía en el pueblo y se ejercía en los “poderes públicos”, dentro de éstos se contemplaba los partidos políticos. En 1995 se dispuso que la soberanía se ejercía también por los ayuntamientos, con lo cual se reconoció que en los tres ámbitos de competencia política: federal, estatal y municipal, la soberanía se va ejerciendo desde el momento en que se eligen representantes populares mediante el sufragio.⁵⁷

Un tema de relevancia para la LII Legislatura en 1995 fue el tratado en el segundo título, “De los principios constitucionales”, que no habían sido incluidos en la Constitución de 1917. No se incluyeron los “derechos individuales”, que habían sido incorporados parcialmente en las Constituciones locales de 1861 y 1870. En 1995 se reconocieron los derechos de igualdad y libertad de toda persona que se encuentre en el estado, considerando entre ellos la igualdad económica, social y cultural, quedando prohibida la discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las persona, así como los habitantes “gozan del derecho a que les sea respetado su honor, su crédito y su prestigio” (artículo 6o.); prohíbe la pena de muerte y la confiscación de bienes; dicta el derecho a la educación y la autonomía de las instituciones de educación superior.

Dentro de los “Principios constitucionales” se precisaron las bases electorales (artículos 10 a 13); se contempló al sufragio como expresión soberana de la voluntad popular, se atribuyó a los ciudadanos, a los partidos políticos y al gobierno el papel de vigilantes de los procesos electorales; se prevén una serie de disposiciones que tienen como propósito dar mayor confiabilidad a los procesos de elección en el Estado de México. El marco jurídico sobre las cuestiones electorales a nivel federal ha sido modificado constantemente; principalmente han sido tres las reformas polí-

⁵⁷ *Evolución constitucional del Estado de México, cit.*, pp. 47-51.

ticas importantes que han implicado una revisión integral de los artículos constitucionales que las sustentan (1977, 1986 y 1989-1990), dando origen a diferentes leyes electorales: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Código Federal Electoral y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Como resultado de esa legislación federal, los legisladores locales consideraron elevar a rango constitucional la autonomía de los órganos electorales y la profesionalización de las personas que se dedican al ejercicio de la actividad electoral. Se complementaron estos principios con el Código Electoral del Estado de México (abril de 1996), que dedicó el libro tercero al Instituto Electoral del Estado, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.⁵⁸ La obligación de cuidar que las elecciones se hicieran en el tiempo señalado por las leyes relativas era del gobernador en la Constitución local de 1917.

Entre los objetivos del Instituto Electoral del Estado se señalaron: contribuir al desarrollo de la vida democrática, y al fortalecimiento del régimen de partidos políticos, garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Ejecutivo y los integrantes de los ayuntamientos, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.⁵⁹

⁵⁸ *Ibidem*, t. I, pp. 173-176.

⁵⁹ *Código Electoral del Estado*, 2 de marzo de 1996. Regula las normas constitucionales relativas a: 1. Los derechos y obligaciones político - electorales de los ciudadanos del estado; 2. La organización, fundación, derechos y obligaciones de los partidos políticos; 3. La función estatal de organizar y vigilar las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo, del gobernador y de los ayuntamientos del estado, y 4. La integración y funcionamiento del Tribunal Electoral y el sistema de medios de impugnación. Decreto 134 de la LII Legislatura del Estado de México que publica el Código Electoral del Estado de México.

El libro segundo del Código Electoral reglamentó otro de los principios consignados en la Constitución reformada en 1995 referente a los partidos políticos:

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan (artículo 12).

Aunque no se hacía referencia a los partidos políticos en la Constitución estatal de 1917, se elevó a rango constitucional el concepto de partido político en junio de 1990, que fue el que se retomó en 1995. Entre las disposiciones sobre partidos políticos incluidos en el Código Electoral destacaron el registro, sus derechos, obligaciones y prerrogativas, como el gozar de financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación; también prevé la posibilidad de los partidos políticos para formar coaliciones y fusiones.

La Constitución reformada prevé el sistema de medios de impugnación a los resultados electorales con el reconocimiento al Tribunal Estatal Electoral con carácter autónomo y con jurisdicción en materia contencioso-electoral. En el Código Electoral estatal se precisó y reglamentó lo prescrito en la Constitución; anteriormente (en 1990) los magistrados eran designados por el Congreso local a propuesta del Ejecutivo, pero después de 1995, para evitar cualquier rasgo de imparcialidad o dependencia, se prevé la designación de los integrantes del Tribunal (tres magistrados numerarios y dos supernumerarios) por la Legislatura, a propuesta del Consejo de la Judicatura. Antes de esta modificación, el Poder Judicial del estado no participaba en ningún aspecto de los procesos electorales, y con esta medida la tendencia fue el fortalecimiento del poder encargado de administrar la justicia común en la entidad y a la vez se profesionalizó la justicia electoral. La integración del órgano jurisdiccional en materia electoral

quedó en manos de los poderes Legislativo y Judicial, evitando la presencia del Ejecutivo.

Se instauró por primera vez en el estado el referéndum, en primer lugar como la facultad del gobernador de someter a consulta pública las reformas y adiciones a la Constitución y las leyes que expida la Legislatura, con excepción de las que tienen un carácter tributario o fiscal, en los diez días hábiles siguientes a la fecha en que haya recibido el decreto de ley, y en segundo lugar como el derecho de los ciudadanos para solicitar al gobernador que sean sometidas a consulta popular las leyes que puedan dar un sesgo importante a la vida institucional de la comunidad, siempre y cuando lo hagan por lo menos el 20% de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores y dentro de los primeros treinta días naturales de la publicación de la norma. Con ello se pretende medir el respaldo popular a las normas jurídicas. Se expidió la ley reglamentaria el 30 de agosto de 1995, en la cual se aclaró que el referéndum puede ser sobre el total de una disposición aprobada por el Legislativo o puede ser parcial.⁶⁰ El órgano encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar el proceso de referéndum se denominó Consejo Estatal para el Referéndum, el cual se integrará expresamente para llevar a cabo dicho proceso de consulta, de la siguiente manera: del secretario general de gobierno, quien lo presidirá; cinco diputados designados por la Legislatura del estado o la Diputación Permanente; cinco ciudadanos mexiquenses de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por la Legislatura o la Diputación Permanente, de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos de diez; y un notario público, insaculado de entre los miembros del Colegio de Notarios del Estado de México, quien fungirá como secretario, con voz, pero sin voto. Con la inclusión del referéndum en la Constitución particular del estado hubo un avance constitucional donde participa el pueblo, por medio del cuerpo electoral, del proceso consultivo y deliberativo de la legislación local. Es un ins-

⁶⁰ Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicada el 30 de agosto de 1995.

trumento de consulta ciudadana que vincula más a los representantes con los electores y permite empatar una decisión tomada en la Cámara de Diputados local, a través del respaldo ciudadano a una norma jurídica.

Sin precedente jurídico en el Estado de México se plasmó en el artículo 15 constitucional la facultad concedida a toda organización civil de participar en las actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo de las comunidades, incluso pudiendo fungir como canales directos entre sociedad y las autoridades, a fin de que el plan de desarrollo de la entidad, los planes municipales y los programas públicos estatales tomen forma con sus aspiraciones y demandas. Con ello se pretende involucrar en forma más directa a grupos sociales legítimamente constituidos en pro del desarrollo de la entidad, en la toma de las decisiones plasmadas en planes y programas públicos. Se reconoció la labor pública de las organizaciones no gubernamentales constituidas en entes privados, con la finalidad de obtener beneficios comunes. Mediante su reglamentación se establecieron las formas de participación de las organizaciones civiles en acciones públicas, designando contralores sociales que vigilaran su actividad en la realización de obras y servicios públicos.⁶¹

En 1990, el Ejecutivo Federal creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como resultado de un movimiento internacional a favor de la protección de los derechos humanos, que preveía la existencia de organismos específicos para la defensa extrajudicial para hacer valer los derechos fundamentales frente a cualquier acto violatorio de la autoridad. Nació como un organismo desconcentrado, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios, y ahora es descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En 1992 se insertó en la Constitución del Estado de México la disposición para que la Legislatura estableciera un organismo que conociera las quejas por violación de los dere-

⁶¹ Ley de Desarrollo Social del Estado de México, artículo 2, fracción VI, publicada el 20 de diciembre de 2004.

chos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, con excepción de los del Poder Judicial. En octubre de ese año se expidió la Ley que creó la Comisión de los Derechos Humanos en el Estado de México. Precisaba que el organismo no sería competente en los delicados asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales. En las reformas a la Constitución dadas en 1995 se especificó que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México es autónoma, que formulará recomendaciones públicas no coactivas, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. La naturaleza jurídica de los actos de esta Comisión de Derechos Humanos, como lo ha sido en todas las comisiones de este ramo en el país, ha sido materia de discusión de juristas; desde el punto de vista formal, son actos administrativos, y desde la práctica pueden considerarse actos jurídicos de autoridad cuando sus recomendaciones sí provocan algunas consecuencias de derecho, como son: hacer público el desacato y servir de precedente para vigorizar el nivel de la próxima sanción. Su fuerza procede de la calidad moral en que se basa una imparcialidad política, de la publicidad de sus acciones, de la eficacia de su desempeño y de la gratitud de su atención.

En agosto de 2008, la Legislatura derogó la ley de octubre de 1992 y promulgó la nueva Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad. Aunada al artículo 16 de la Constitución estatal, se sustenta el sistema jurisdiccional de protección a los derechos fundamentales de la entidad. Los principios rectores de la ley que se precisan en la exposición de motivos son:

La cultura de legalidad y respeto por los derechos humanos, son el fundamento de toda sociedad que se precie de democrática. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, como institución, tiene la finalidad de salvaguardar y proteger los derechos humanos de los habitantes del Estado de México, así como de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio. Los derechos humanos son inmanentes al hombre y esencialmente son valores de la más alta categoría; son normas y principios de

Derecho Positivo que tutelan esos derechos de manera amplia y completa y cuya violación o incumplimiento constituye un delito y, en consecuencia, da origen a una responsabilidad penal para quien los vulnera.⁶²

La ley ratificó que la Comisión de Derechos Humanos era un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico, presentes en los habitantes del Estado de México y los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio. Dentro de la gama de los derechos humanos que el orden jurídico del Estado de México contempla se encuentran los derechos a los indígenas, ya que la entidad tiene una composición pluriétnica, con diversidad social, cultural y económica. La población indígena es una minoría, pero al haber sido marginada de los beneficios legales de equidad y justicia, el gobierno estatal incorporó en el artículo 17 de la Constitución, normas que incentivaran el progreso armónico de la población indígena, previendo la necesidad de protección y promoción de su cultura. Esta reforma se dio en concordancia con la adición del artículo 4o. de la Constitución federal.

La Legislatura local aprobó la creación, en octubre de 1994, del organismo público denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El Consejo está sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. Su objeto es definir, orientar, coordinar, promover, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a las políticas, programas, estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Sus principales atribuciones son establecer las políticas, estrategias, programas y acciones para el desarrollo integral, equitativo y sustentable de los pueblos indígenas del Estado de México; propiciar el fortalecimiento, difusión y revaloración de la cultura, valores sociales y

⁶² Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México. Aprobación 31 de julio de 2008, promulgación y publicación del 14 de agosto de 2008.

cosmovisión de los pueblos indígenas, así como preservar el uso de sus lenguas.⁶³

Se decretó un ordenamiento jurídico para ser coadyuvante de la promoción del desarrollo indígena que propuso el artículo 17 constitucional. Este ordenamiento es la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, promulgada el 10 de septiembre del 2002; precisó en la exposición de motivos, que esta ley busca proteger y promover el desarrollo de los pueblos y grupos indígenas que habitan en la entidad, así como sus lenguas, usos, asociaciones, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. Se elevó a una prioridad estatal, la existencia de un ordenamiento jurídico que permitiera asegurar a las comunidades indígenas el acceso a la vida democrática.⁶⁴

Se consideró, en ese ordenamiento, como pueblos indígenas, a los asentamientos humanos que han dado origen y continuidad histórica a las instituciones, políticas, económicas, sociales y culturales que han heredado de sus ancestros, antes de la creación del Estado de México, y se reconoció la existencia de los mazahuas, tlahuicas, náhuatl, otomíes y matlatzincas. Se propuso el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, como partes integrantes del estado. El respeto a los principales derechos y atribuciones que tienen los pueblos indígenas se consignó también en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁶³ Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, aprobación: 6 de octubre de 1994, y promulgación: 7 de octubre de 1994. Reglamento Interior del Consejo Estatal Para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, publicado el 5 de agosto de 2004. Reglamento Interior del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, publicado el 21 de mayo de 2008.

⁶⁴ Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, aprobación: 26 de julio del 2002; promulgación y publicación: 10 de septiembre del 2002, y vigencia 11 de septiembre del 2002.

Al ser la actividad artesanal una importante fuente de ingresos para los grupos étnicos, se impuso la creación del organismo público descentralizado denominado Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México, cuyo principal objetivo fue promover la actividad artesanal, para elevar los ingresos de los productores.⁶⁵

Especial interés se ha puesto en incluir dentro de los derechos y garantías que gozan los habitantes del estado, el derecho a desarrollarse en un medio ambiente sano. Es por ello que se elevó a rango constitucional (artículo 18) la facultad imperativa para que las autoridades locales puedan y deban planear y ejecutar programas públicos que tiendan al mejoramiento del ambiente con el combate a la contaminación, con la protección a la naturaleza y con la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales de la entidad, fomentando una cultura ecológica entre la población.

La tarea fundamental del gobierno a partir del establecimiento de este principio constitucional ha sido emprender una acción pública que tienda al restablecimiento de un medio ambiente sano en su territorio, a la protección de la flora y fauna, así como de los demás recursos naturales procurando su justa explotación. Por ello se creó la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna y su respectivo Comité de Control y Evaluación. Su objetivo es contribuir al desarrollo sustentable del Estado de México en materia de recursos naturales y preservación del medio ambiente.⁶⁶ Congruente con este objetivo, se expidió en mayo de 2006, el

⁶⁵ Reglamento Interno del Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México, publicado el 18 de diciembre de 2002. Reglamento Interno del Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México, publicado el 15 de noviembre del 2005.

⁶⁶ Reglamento Interno del Comité de Control y Evaluación de la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna del Estado de México, primer día del mes de marzo de 2005. Reglamento Interno del Comité de Control y Evaluación de la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna del Estado de México, 29 de junio de 2009. Acuerdo del Ejecutivo del Estado, publicado en el

Código para la Biodiversidad del Estado de México, precisando que la aplicación corresponde al Poder Ejecutivo, a los ayuntamientos y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en sus respectivas competencias.

Un ramo muy importante en la administración pública y en la estructura gubernativa, pero también en la solución de necesidades sociales, ha sido el de la hacienda pública; los artículos constitucionales 19 y 20 dispusieron como principios básicos, por una parte, que las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, a nivel estatal y municipal, cuidaran la justa distribución tanto de las cargas como de los beneficios obtenidos entre los habitantes, a fin de atender sus necesidades, y por otra parte, pero de manera complementaria, establecieron la sanción penal por la desviación de los recursos para objetivos distintos a los señalados en los presupuestos. Se hizo presente el deber de la Legislatura, de emitir normas jurídicas que tipificaran conductas ilícitas para sancionar a los infractores. En este orden de ideas, el Código Penal del Estado de México contiene en su libro segundo, subtítulo segundo, denominado “Delitos contra la administración pública” (artículos 117 a 148), las figuras que tutelan el adecuado manejo de los recursos públicos y el recto comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Los delitos sancionados por el Código Penal son: desobediencia, coacción, oposición a la ejecución de obras o trabajos públicos, quebrantamiento de sellos, ultrajes, cohecho, incumplimiento, ejercicio y abandono de funciones públicas, coalición, abuso de autoridad, tráfico de influencia, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, disposiciones comunes, delitos por servidores públicos en agravio de la hacienda pública estatal o municipal y de organismos del sector auxiliar, ocupación ilegal de edificios e inmuebles distintos a un

periódico oficial *Gaceta del Gobierno* el 3 de agosto de 1978, se crea la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, el cual, mediante el decreto del 9 de enero de 2004, cambia su naturaleza jurídica a organismo público descentralizado de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

servicio público y prestación ilícita del servicio público de transporte de pasajeros.⁶⁷

La calidad de ciudadanía ha estado unida históricamente a la de vecino, con un peso específico de los vecinos del estado. Los habitantes del estado pueden tener diferentes calidades dadas por la Constitución: mexiquenses, vecinos y transeúntes. Los vecinos son los habitantes que tengan por lo menos seis meses de residencia fija en el territorio de la entidad. La calidad de vecino tiene su base en el hecho de residir en el territorio del estado; al adquirir esta calidad se generan determinados deberes y derechos. Tienen los “deberes” de inscribirse y proporcionar la información requerida por los censos y para toda estadística pública; contribuir con los impuestos que fijen las leyes del estado y hacer que sus hijos acudan a las escuelas públicas o privadas de los niveles obligatorios y adquieran instrucción militar conforme la ley. Estas disposiciones de la Constitución local de 1917 no se han reformado, y tienen sus antecedentes en la Constitución estatal de 1870.

Cuando se atiende el aspecto político de las personas, es menester relacionar al vecino mexiquense con la categoría de ciudadano, que continúa con la tradición decimonónica de unir ambos categorías. Para ejercer la ciudadanía se requiere tener “un modo honesto de vivir”, que es un elemento de carácter ético-social, que se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo. Quien lleva una vida deshonesta debe dejar de ser ciudadano, porque la opinión generalizada de la comunidad lo señala con desprecio y repulsión. Los derechos ciudadanos consisten en el reconocimiento que hace el orden jurídico a los ciudadanos del ejercicio del voto activo y pasivo. El primero consiste en la posibilidad de elegir, a través de ese medio, a los representantes populares, y el segundo significa el poder ser electo para esos mismos cargos.

⁶⁷ Código Penal del Estado de México, aprobado el 29 de febrero de 2000; promulgado el 17 de marzo de 2000 y publicado el 20 de marzo de 2000.

Durante la trayectoria del artículo constitucional (29), que reúne las prerrogativas del ciudadano, se fueron incluyendo los derechos que el legislador consideraba debían incluirse, obedeciendo a las circunstancias históricas del país. Ejemplo de esos derechos son: el de asociación en materia política, el de petición en toda clase de negocios, el de tomar las armas en la guardia nacional para la defensa del estado y de sus instituciones (este derecho se incluyó en la Constitución local de 1917 para después derogarse).

La reforma integral de la Constitución política estatal, de febrero de 1995, dejó intactas las disposiciones que contienen lo relacionado con la división de poderes. En cambio, se reconocieron las diez reformas realizadas a las disposiciones referentes a la integración de la Legislatura (artículo 38), entre 1929 y 1993. Fue cambiando el número de diputados en relación con la población existente en la entidad. En 1917 se dispuso un diputado propietario y uno suplente por cada cincuenta mil habitantes; para 1974 se debía elegir un diputado por doscientos cincuenta mil habitantes. A partir de este año, las reformas al proceso electoral de diputados precisaron los criterios para el establecimiento de distritos electorales y de los sistemas de elegibilidad, por mayoría relativa y por representación proporcional. El sistema de mayoría relativa nació de un razonamiento lógico: gana el candidato que más votación tiene; sin embargo, creaba la interrogante: ¿acaso la voluntad de las minorías no era válida? ¿Quién los iba a representar? No podían ser representados por aquellos candidatos por los que no habían votado, pero sí por aquellos que fueron elegidos por haber obtenido la mayoría relativa. Esto dio lugar a la creación de “diputados de partido”, que desaparecen, dando lugar a los diputados de representación proporcional. Se pretendía la representatividad de las principales corrientes de opinión, y no sólo la que a través de la votación mayoritaria haya logrado obtener uno o varios diputados. Sin la representación proporcional se corría el riesgo de que el partido político que obtuviera la mayoría en la Cámara se convirtiera en una unidad política de privilegio. Las

disposiciones vigentes en la Constitución establecen 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación de mayoría relativa y 30 de representación proporcional.⁶⁸

En el ámbito formal, se expidió en marzo de 1996 el Código Electoral del Estado de México, entendido como el conjunto de ordenamientos que en forma sistemática conforme a libros, títulos y capítulos regulará cada una de las etapas del proceso electoral, así como el régimen de partidos y los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado de México. Resaltó la creación del Instituto Electoral del Estado de México, como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de organizar las elecciones.⁶⁹

El Instituto Electoral es la autoridad a la que se confieren las responsabilidades señaladas por la Constitución particular, de modo que los procesos electorales se realicen conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. De ser así, el Instituto ejercerá todas las funciones relativas a la organización, desarrollo y vigilancia.

Con el Código electoral de 1996 se abrogó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, expedida mediante decreto 238 de la XLVI Legislatura local, del 17 de abril de 1978, así como las reformas y adiciones que tuvo hasta 1993.

Corresponde al Congreso del estado la aprobación de leyes, decretos o acuerdos, para regular todos los ramos de la administración del gobierno y crear en los habitantes del estado una situación jurídica legal, impersonal y objetiva; expresada mediante la ley constitucional, que es la que se constituye por las normas que configuran o complementan una Constitución, y en conse-

⁶⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917. Decreto 72 de la LII Legislatura del Estado de México, publicado el 27 de febrero de 1995, entrando en vigor el 2 de marzo de 1995.

⁶⁹ Código Electoral del Estado de México, aprobado, promulgado y publicado el 2 de marzo de 1996.

cuencia, poseen una jerarquía mayor a la legislación ordinaria, dentro del orden jurídico. Asimismo, se han tenido reglamentos que regulan el gobierno interior del Congreso, con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional. En el siglo XX se han expedido cuatro reglamentos para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de México: 1919, 1972, 1978 y 1995, y las correspondientes leyes orgánicas del Poder Legislativo, en 1929, 1972 y 1995.

En el Reglamento publicado en 1919 (expedido en 1918), conforme a la nueva denominación del Poder Legislativo en la entidad, se le dio el correspondiente título de Legislatura. Su capitulo comprendía: de la reunión de la Legislatura, su instalación, receso y renovación; de los oficios, del presidente, vicepresidente, secretarios; de los diputados; de las sesiones; de las comisiones; de las iniciativas, sus trámites y discusión; de las votaciones; de las resoluciones; del Gran Jurado y modo de proceder en las causas criminales contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional; de la diputación permanente; del ceremonial, y de las galerías. Este ordenamiento reglamentario fue el que estuvo mayor tiempo en vigor (53 años), ya que en 1972 se proclamó el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del estado.⁷⁰

Este ordenamiento se refiere, dentro de las comisiones permanentes, a la Contaduría General de Glosa. Se precisa que compete a la Gran Comisión, someter a consideración de la Legislatura los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y de la Contaduría General de Glosa.

Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1978 incorporó y desarrolló atribuciones que la Legislatura tenía conferidas por disposición constitucional. Así, contiene el capitulo referente al Colegio Electoral, registro y calificación de constancias de mayoría relativa y de representación proporcional; instalación de la Legis-

⁷⁰ Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado, emitido por Decreto 175 de la XLIV Legislatura del Estado de México, el 23 de agosto de 1972 y publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 2 de septiembre de 1972.

latura; sesiones de la Legislatura; mesa directiva; del presidente, vicepresidente, secretarios; de la Secretaría de la Legislatura y de la Oficialía Mayor; de la Gran Comisión; de los comités técnicos de dictamen; de los diputados; de la diputación permanente; de la Contaduría General de Glosa; del procedimiento legislativo, discusión y votaciones; de las resoluciones; del ceremonial, y de la sustanciación de las acusaciones contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional. En este ordenamiento se estableció un capítulo relativo a la Secretaría de la Legislatura y a la Oficialía Mayor.

Se establecieron comités técnicos de dictamen, para estudiar y determinar los asuntos de la competencia de la Legislatura, diecinueve de ellos permanentes, y cuatro especiales. En capítulo separado se trató lo referente a la Contaduría General de Glosa, donde se indicó que para la revisión de la cuenta de la inversión de los caudales públicos del estado y municipios que la Constitución Política del Estado reservó a esa dependencia, la Legislatura nombrará un contador general de glosa y además un subcontador, jefes de departamento y el personal necesario, y que para regular sus funciones la Legislatura expidió el reglamento respectivo.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, expedida en 1995, es la ley vigente, con su última reforma en 2008, la cual dictó en sus transitorios una serie de lineamientos para ajustar fechas conforme a la reforma integral de la Constitución local de ese año.⁷¹ Su estructura capitular se conforma de los siguientes apartados: disposiciones generales; instalación de la Legislatura; diputados; las atribuciones de la Legislatura; de la Asamblea; de la organización y funcionamiento de la Legislatura, los órganos de la Legislatura, la directiva, la diputación permanente; la Gran Comisión; los grupos parlamentarios; las comisiones y comités; el proceso legislativo; las dependencias del Poder Legislativo (solamente enunciadas para ser desarrolla-

⁷¹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicada 15 de septiembre de 1995.

das en el reglamento); el juicio político y declaración de procedencia; la suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión y revocación del mandato de sus miembros; de la Comisión de Instrucción y Dictamen. Tiene como peculiaridades que no necesita promulgación del gobernador, y por tanto no es objeto de veto.

El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, de 1995, contiene la instalación de la Legislatura; las comisiones y comités; las fracciones legislativas que conforme a la Ley Orgánica son grupos parlamentarios; las sesiones; las iniciativas; los dictámenes; la discusión; las votaciones; el procedimiento para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; el orden público de las sesiones; el ceremonial; el registro legislativo y el *Diario de Debates*, y las dependencias del Poder legislativo, desarrollados.

Dos temas esenciales para la Legislatura, relacionados con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, han sido el juicio político y la declaración de procedencia, previstos en el título séptimo “De la responsabilidad de los servidores públicos y del juicio político”, en los artículos del 130 al 136 de la Constitución local. Los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. La declaración de procedencia está vinculada a la materia penal; anteriormente se conocía como desafuero. A este respecto, la Legislatura actuará como gran jurado de sentencia, respecto de los sujetos del juicio político. En cuanto a los delitos que cometan servidores públicos durante el tiempo de su encargo, la Legislatura actuará como jurado de procedencia respecto de sus responsabilidades.

Para efectuar la suspensión y desaparición de ayuntamientos y la suspensión o revocación del mandato de sus miembros, que se precisa en el Reglamento y la Ley Orgánica Municipal vigentes, la Legislatura dispuso la integración de la Comisión de Instrucción y Dictamen, que se conformará por ocho diputados; entre ellos

habrá de la Gran Comisión y los presidentes de las comisiones de Asuntos Constitucionales y Administración de Justicia. El procedimiento se apegará a lo que dispone la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Los ordenamientos históricos que han regido la vida del Poder Legislativo del Estado de México ayudan a comprender este órgano fundamental, que a través de la discusión de las ideas y del consenso que ha logrado ha encauzado las instituciones jurídicas y políticas. El fortalecimiento de la institución legislativa se encuentra íntimamente vinculado a la vida jurídica.

Los legisladores siguieron con el criterio de establecer un Ejecutivo unipersonal por las funciones que tiene a su cargo. Precisa la Constitución, desde 1933, que la elección del gobernador sería directa (se estableció por primera vez en la Constitución de 1870). Paralelamente se desarrollan las bases de creación de un sistema electoral estatal, al prever un ordenamiento secundario referente a esta medida, que delimitó las peculiaridades y modalidades de los procesos electorales. Se generó la Ley Orgánica Electoral, en noviembre de 1917, estando como gobernador Agustín Millán, la cual regulaba las elecciones de gobernador, diputados, ayuntamientos y jueces conciliadores, erigiéndose como la primera reglamentación mexiquense sobre la rama del derecho político. Este primer reglamento posrevolucionario sólo alcanzó las elecciones municipales y de jueces conciliadores de 1917-1918, pues el gobernador decretó una nueva ley en mayo de 1919, siendo derogada más tarde, al expedirse la Ley Orgánica para las Elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamiento y Jueces Conciliadores, de agosto de 1915, durante el gobierno de Alfredo del Mazo.

Dicho ordenamiento estuvo vigente hasta el surgimiento de la Ley Electoral del Estado de México, en enero de 1975, estando vigente hasta 1978, cuando aparece la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales, de abril de 1978. Esta legislación electoral secundaria estuvo vigente por más de dieciocho años, hasta la promulgación reciente del Código Electoral del Estado de México, expedido en marzo de 1996. Contenía los principios, normas

institucionales, procedimientos, derechos y obligaciones de los ciudadanos, de los partidos políticos y de las autoridades electorales, y garantizaba el fortalecimiento del sistema electoral mexicano, acorde con las exigencias que imponen las condiciones y el ambiente político actual, tendiente a la implantación de una cultura política.

La actuación del gobernador del estado se encuentra delimitada por el conjunto de disposiciones legales que regulan el ejercicio de sus funciones, tales como la Constitución local, la Ley Orgánica de la Administración Política del estado, la Ley de Justicia Administrativa o las disposiciones federales sobre el instrumento jurídico denominado juicio de amparo, mediante el cual los actos inconstitucionales del titular del Poder Ejecutivo son susceptibles de impugnarse ante la jurisdicción federal por el particular a quien se le cause agravio. Es decir, las amplias facultades jurídicas, administrativas y políticas del gobernador del estado se encuentran regidas por la Constitución general de la República, la local y por leyes secundarias.

El gobernador es el personaje político-administrativo primordial de la administración pública estatal. El gobernador es el depositario de uno de los poderes en que se divide para su ejercicio el poder público del estado, razón por la cual se relaciona con los demás órganos de ese poder público, con los órdenes de gobierno federal y municipal, y con los gobiernos de las demás entidades federativas. Se relaciona con el ámbito municipal asumiendo la representación política y jurídica de algún municipio cuando se presentan asuntos que deben resolverse fuera del territorio estatal y proponiendo la designación de ayuntamientos provisionales, concejos municipales y cuerpos edilicios en los casos previstos legalmente. Las facultades y obligaciones del gobernador han sido contempladas como consecuencia de la forma de gobierno adoptada en el ámbito local por todas las Constituciones que han tenido vigencia en la entidad federativa. Antes de la reforma constitucional integral en 1995 se contemplaban de manera separada las facultades y obligaciones del gobernador. Después se aprecia que se contemplaron en un

solo artículo constitucional, debido a que los órganos del gobierno sólo pueden hacer aquello que les está permitido por las leyes. Este principio explica la desaparición de un artículo que contenía algunas restricciones, pues basta con que no esté contemplado en ordenamiento legal alguno para que exista la restricción.

Es generalmente aceptado que las funciones derivadas de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) pueden clasificarse en formales y materiales, partiendo de que más que una división tajante de aquellos poderes se da una coordinación que les permite realizar las tareas comunes del estado. Así, aunque al Ejecutivo le corresponde la ejecución de las leyes, éste participa en la formación de ella mismas y concede el indulto necesario.

En la historia política del Estado de México éste ha contado con una organización gubernamental dividida en tres poderes; en todas las Constituciones locales se encuentran disposiciones sobre el Poder Judicial. El texto original de la Constitución estatal de 1917 ha tenido diversas reformas en la integración de este Poder: referentes al Tribunal Superior de Justicia, a jueces de primera instancia y a jueces menores municipales (1981), al Tribunal Superior de Justicia, a jueces de primera instancia y a jueces municipales (1982), y al Tribunal Superior de Justicia del estado, a jueces de primera instancia y a jueces de cuantía menor (1992).

Corresponde a los tribunales del Poder Judicial, en los términos de la Constitución Política del Estado de México, interpretar y aplicar las leyes en los asuntos del orden civil, familiar, penal, de justicia para adolescentes y en las demás materias del fuero común y del orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales les confieran jurisdicción.⁷²

En la Constitución vigente, desde 1917 a 1992, hubo un constante cambio en cuanto a la integración del Tribunal Superior. Originalmente se establecía que se integrara por nueve magistra-

⁷² Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, aprobación: 7 de septiembre de 1995; promulgación y publicación: 8 de septiembre de 1995. Abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 12 de diciembre de 1986.

dos propietarios y tres supernumerarios, y en 1982 se aprobó que se integrara por dieciséis magistrados, quienes serían nombrados por el Consejo de la Judicatura con la aprobación de la Legislatura, y durarían en su cargo quince años, de acuerdo con la ley orgánica referente a este poder.

Las normas legales de la organización del Poder Judicial del estado establecen la pirámide jerárquica de sus integrantes, iniciando la cúspide el Pleno del Tribunal Superior de Justicia; a continuación las Salas que conforman el mismo; luego los juzgados de primera instancia, y finalmente juzgados municipales.

Se asentó con toda claridad la orientación de la administración de justicia hacia el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten entre particulares, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, con el señalamiento de las atribuciones y competencias de cada uno de los órganos que lo componen.

Los cambios en la estructura administrativa tendientes a mejorar la organización y el despacho de las actividades y asuntos encomendados al Poder Judicial del estado se diseñaron con el objetivo de dar eficacia a su función principal, que es la de impartir justicia, bajo los requerimientos de ser ágil, pronta y expedita, y además para evitar posibles rezagos en el trámite de los diversos asuntos que están a su cargo.

Bajo ese marco de referencia, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, promulgada en 1995, se integró de ocho títulos, que en forma sistemática permiten encuadrar y normar el contenido de la organización y funcionamiento del Poder Judicial del estado; a continuación se destacan los aspectos más sobresalientes de esos títulos.

El primero, denominado “De la administración de Justicia”, señala el objeto de la ley, consistente en regular la organización, estructura y funcionamiento del Poder Judicial del estado, los órganos que lo componen y sus obligaciones. De igual forma, se menciona a los auxiliares de la administración de justicia, que son partes coadyuvantes, por realizar funciones importantes derivadas de la ley para apoyar las acciones del Poder Judicial.

El título segundo, relativo a la división territorial, resalta la división del estado en dieciséis distritos judiciales y los municipios que a cada uno de ellos corresponde. El título tercero, referente a las “Condiciones y prohibiciones para ejercer funciones judiciales”, alude a la designación de los magistrados, que se hará en términos de lo dispuesto en la Constitución Política local. La de los jueces, que se hará por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, dando énfasis a la toma de protesta del cargo respectivo. Se señalan los impedimentos de los magistrados, jueces y demás servidores de la administración de justicia para desempeñar otro empleo de la federación, del estado o de los municipios, con la salvedad de los cargos docentes y el ejercicio de la abogacía en causa propia o de sus familiares.

En el título cuarto, con la denominación “De la organización de los tribunales”, se establece ordenadamente la integración del Poder Judicial, siguiendo el orden jerárquico de la enunciación que contiene el título primero. Determina en primer lugar la forma de integrar el Tribunal, con dieciséis magistrados, que ejercerán sus funciones en Pleno y en Salas; dispone cómo se integran y cómo debe hacerse la designación del presidente del Tribunal y de los presidentes de cada Sala. Establece este título las facultades del Pleno con toda amplitud y determina su intervención en las áreas judiciales y administrativas que le competen. A continuación se tiene sumo cuidado en determinar las facultades del presidente del Tribunal, para continuar en forma detallada con la normativa del funcionamiento de las Salas, la forma de adoptar resoluciones y las atribuciones de los presidentes de las propias Salas, determinándose además la competencia y facultades de dichos órganos jurisdiccionales.

En cuanto a los juzgados de primera instancia, se señala que habrá el número de éstos que el Pleno del Tribunal considere necesarios; que tendrán competencia para conocer de los asuntos civiles, de lo familiar, mercantiles y penales que correspondan a su jurisdicción, con las salvedades que se señalan en la propia ley.

Se consignan los requisitos necesarios para ser juez de primera instancia, las facultades de los mismos y normas relativas al despacho de los asuntos. Refiere que en cada cabecera municipal habrá el número de juzgados municipales que determine el Pleno del Tribunal, con la adscripción que corresponde a cada uno respecto de los juzgados de primera instancia; los asuntos de que conocerán tanto en materia civil y mercantil como en penal, en concordancia con las competencias que se señalan en los códigos de procedimientos civiles y penales del estado. Se consignan sus obligaciones, resaltando como más importantes, visitar mensualmente la cárcel municipal, informar de los asuntos que se tramiten en sus juzgados y conservar el orden y respeto que sean debidos.

Se establece asimismo el personal que debe formar parte de los órganos del Poder Judicial, con señalamiento especial de los secretarios y oficiales mayores; los primeros, investidos de fe pública con sus obligaciones y deberes tendientes a la buena marcha de la administración de justicia, agilización de los procedimientos y asuntos a su cargo, y en suma otros aspectos de carácter administrativo para una mejor organización del servicio. Se considera que para una eficaz impartición de justicia se requiere contar con los medios económicos necesarios; se necesitan mecanismos para allegarse otros recursos independientes de los derivados del presupuesto de egresos respectivos, que servirán para el mejoramiento de la administración de justicia.

El título séptimo cumple con el sistema implantado en otros niveles, de profesionalización, capacitación y adiestramiento que el Poder Judicial desea establecer para su personal, ya que ello redundará en una superación del mismo y de la propia administración de justicia.

En el título octavo se alude a la implantación de esos sistemas en el Poder Judicial para la captura de datos procedentes de los juzgados y de las Salas, relativos a los diversos juicios y procedimientos que ante ellos se tramiten, y que servirán de apoyo a todas aquellas actividades que requieren de estadísticas e infor-

mación que serán aprovechadas en todas las áreas del Tribunal Superior de Justicia del estado.⁷³

Las atribuciones a lo largo de las Constituciones que han regido al Estado de México corresponden principalmente a aquellos aspectos de la vida pública que interesan a la comunidad primaria, como lo es el municipio.

A partir de la Constitución federal de 1917 todos los estados integrantes de la federación adoptaron como base de la división territorial y de la organización política de los estados integrantes de la federación mexicana, al “municipio libre”. La Ley Orgánica Municipal de la entidad ofrece los límites de su organización.

A partir de entonces, el orden legal del Estado de México contempla al municipio como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. El municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de las relaciones democráticas, la expresión institucional más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades, que se gobiernan a sí mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente, y por ello pueden resolverlos en la forma más adecuada, instituyéndose así de manera sólida el municipio como una de las principales instituciones del estado.

En la Constitución local de 1917 se prohíbe por primera vez en el estado tanto al ayuntamiento como al presidente municipal invadir funciones que le correspondan al otro, distinguiéndose las facultades deliberativas del ayuntamiento con las ejecutivas de los presidentes municipales.

Los integrantes durarán tres años, y ninguno que haya asumido las funciones podrá ser electo para el periodo inmediato siguiente. La elección de síndicos de representación proporcional

⁷³ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, aprobación: 7 de septiembre de 1995; promulgación y publicación: 8 de septiembre de 1995. Abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 12 de diciembre de 1986.

data de la reforma política federal llevada a cabo en 1983, a través de la cual se busca integrar a la organización municipal algunos principios de participación partidista, tratando con ello de que el gobierno municipal no sea solamente el gobierno de las mayorías, sino que en él participen también las minorías, por lo que dicha reforma estableció el principio de representación proporcional en los municipios, con lo que se pretendió una integración pluripartidista a los cargos municipales, lo cual tendría que concluir con una mayor participación de los partidos minoritarios en las decisiones municipales.

Aunque la Constitución federal no determina las prohibiciones que tienen algunos ciudadanos para ejercer un cargo municipal, a excepción de la referente a la no reelección ni el ejercicio repartido de los cargos del ayuntamiento, las prohibiciones las podemos encontrar en la Constitución local, estableciendo que no pueden ser autoridades municipales los diputados, senadores, estar al servicio de las fuerzas de seguridad, ni tener otro encargo público en cualquier nivel del gobierno, y no ser ministro de cualquier culto.⁷⁴ En estas disposiciones están presentes los principios de las Leyes de Reforma; siguiendo las ideas liberales decimonónicas, dejan fuera la influencia política tanto de militares como del clero. Con el triunfo del partido liberal en el movimiento revolucionario, los principios quedaron plasmados en la Constitución de 1917, y han estado vigentes hasta nuestros días.

El Estado de México es una entidad integrada por algunos municipios que representan grandes retos para la administración pública, con población y territorio superiores a algunos estados de la República, como el caso de Naucalpan, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl. Por ello, la especialización de la actividad administrativa es necesaria para llevar a cabo un adecuado desarrollo de las funciones municipales. La Ley Orgánica Municipal establece las bases, disposiciones y facultades de los ayuntamientos, para que cada

⁷⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917, *cit.*

municipio la aplique de acuerdo con sus características sociales y económicas.⁷⁵

Ha sido fundamental para las legislaturas del siglo XX, dar mayor solidez institucional y fortaleza a las entidades municipales, para que puedan organizar de manera más eficiente el esfuerzo y las potencialidades de la comunidad.

La historia del municipio es también la historia de la lucha de las comunidades políticas, vinculadas por los sólidos lazos de su vecindad, por el derecho a gobernarse por sí mismas, sin menoscabo de su identidad, con los propósitos del ser estatal y el ser nacional. Por ello, el desarrollo y la “libertad municipal”, como reivindicaciones revolucionarias, no han concluido, pues la acelerada dinámica de la convivencia municipal demanda que evolucionen al mismo ritmo las instituciones de gobierno y la administración municipal. Impulsar el fortalecimiento de esta institución política, para que evolucione y madure de acuerdo con los tiempos y adquiera mayores capacidades en todos los órdenes de su ámbito, sigue siendo una tarea cotidiana.

Existe un combate permanente a las manifestaciones del centralismo político y administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales. Es así que el fortalecimiento municipal, cara aspiración del Constituyente de 1917, implica hoy la modernización de las estructuras administrativas, así como la descentralización y redistribución de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal, que como principio toral consiste en la adopción de un gran número de decisiones públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, es decir, en el municipio.

La modernización gubernativa y administrativa se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas en el ámbito mu-

⁷⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, aprobada el 26 de febrero de 1993, promulgada y publicada el 2 de marzo de 1993. Abroga la Ley Orgánica Municipal expedida el 13 de julio de 1973 y publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 18 de julio de 1973.

nicipal, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones; con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en quienes se advierte un enorme potencial para el cambio.

Evidentemente, los municipios no pueden ser ajenos a estas tareas e iniciativas. Por ello son el eje de la modernización y la participación social. En 1993, las estructuras administrativas municipales avanzaron en la ruta trazada en el artículo 115 de la Constitución general de la República, y también se hizo descentralizando y redistribuyendo funciones del gobierno del estado hacia los ayuntamientos, y de éstos hacia los diferentes sectores de la comunidad. Así, sociedad y gobierno se acercarán a la aspiración de hacer efectiva la autonomía de los municipios, considerándolos como comunidades maduras, dotadas de medios para el ejercicio de sus capacidades políticas, jurídicas y administrativas, a fin de que puedan atender eficientemente, a través de sus ayuntamientos, sus principales necesidades.

Los ayuntamientos han hecho frente a tareas vastas y complejas, para las que en no pocas ocasiones las experiencias anteriores, recursos disponibles, así como el marco institucional y legal vigente, resultan insuficientes. A pesar de sus limitaciones de recursos, los ayuntamientos y sus comunidades están funcionando, pero es evidente que se debe fortalecer aún más la capacidad de actuar, decidir y gestionar de los ayuntamientos; propiciar una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de actividades y tareas de la vida pública municipal, e incrementar los mecanismos y vías de coordinación y apoyo que puede y debe aportar el gobierno del estado.

La planeación y el control de las funciones de los ayuntamientos pretenden preservar normas, valores e instituciones políticas fundamentales; al mismo tiempo, introducir innovaciones que permitan sustentar una actividad gubernamental y administrativa más eficaz y articulada, reconociendo en ese ámbito de gobierno las nuevas demandas políticas y sociales, y propiciar un impulso

más vigoroso en la formulación y construcción de los objetivos de bienestar social, cuya realización corresponde a los municipios y sus ayuntamientos.

La Ley Orgánica Municipal del estado vigente se inscribe en el marco político de las reformas del Estado mexicano, que se han realizado en el artículo 115 de la Constitución federal. Con este marco jurídico e institucional, la preservación y enriquecimiento de lo que ha probado ser útil y la innovación y el cambio en lo que se considera necesario podrán favorecer de una mejor manera la armonía social, así como la autonomía y la eficiencia que el municipio demanda. Sin embargo, las prioridades y requerimientos que viven la gran mayoría de los municipios y el Estado de México en su conjunto, tanto por los fenómenos que se registran en las zonas urbanas como por los que acontecen en las rurales, han hecho necesaria la actualización y en muchos casos la renovación de los marcos jurídicos que fortalezcan y mejoren la actuación de la institución municipal.

La Ley Orgánica Municipal, que data de 1973, fue sustituida por la aprobada en marzo de 1993. Esta Ley ha sido reformada por 30 decretos desde enero de 1994 a marzo de 2010. Comprende 170 artículos, estructurados en siete títulos. Los puntos más relevantes que contienen son: en el título I, denominado “Del municipio”, se precisa que el territorio del estado se divide en 125 municipios, se regulan las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. Las atribuciones de las autoridades municipales serán las que señalan los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que celebren con el gobierno del estado o con otros municipios.⁷⁶

En el título II, “De los ayuntamientos”, se regula la integración e instalación de los ayuntamientos; se deja establecido que la residencia oficial del ayuntamiento será en la cabecera municipal

⁷⁶ Artículos transitorios, Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

y que solamente con la aprobación de la Legislatura ésta podrá trasladarse en forma temporal o permanente a otro lugar del territorio municipal. Con el fin de que la ley tenga concordancia con la Constitución local y con las leyes que otorgan otras atribuciones a los ayuntamientos y amplían el ámbito de su competencia, se incorporó proponer ante la Legislatura local, iniciativas de leyes o decretos en materia municipal; concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; realizar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal, que permita profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal; formular programas de organización y participación social que propicien una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; establecer mecanismos de financiamiento para ampliar la cobertura y la eficacia de los servicios públicos municipales, así como la potestad de crear la *Gaceta Municipal*, como órgano de información y publicación de los acuerdos del cabildo. Dentro de este título se regula lo relativo a la suspensión o desaparición de ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros, por parte de la Legislatura. Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros: ejecutar planes y programas distintos a los aprobados; retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos, y dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las autoridades auxiliares.

En el título III, “De la organización del ayuntamiento”, sobresale el otorgamiento de atribuciones a los presidentes municipales, dentro de la esfera de su competencia: representación jurídica del municipio; ejecución y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio, y mandato sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos.

Entre las atribuciones de los síndicos destacan: tramitar y resolver los recursos que se interpongan en contra de resoluciones de las autoridades municipales, y realizar funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los ayuntamientos. Las atribuciones principales de los regidores se centran en vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento y en promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que se formulen.

Se determina y puntualiza el procedimiento para la elección de las autoridades auxiliares municipales (los delegados y subdelegados, los jefes de sector o de sección y jefes de manzana). Se estipula que la elección de los consejos de participación ciudadana municipal debe efectuarse en los plazos que establece la ley. La protección civil es una responsabilidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado de la entidad, ya que tiende a asegurar una adecuada atención a la población y su entorno, ante situaciones de desastre. Bajo esta premisa, se incorpora la participación de todos los sectores de la sociedad, a través de la creación de los consejos municipales de protección civil como órganos auxiliares de las autoridades, para prevenir y enfrentar eventuales casos de desastre, a través de la formación del voluntariado de protección civil.

El título IV, “Régimen administrativo”, se refiere a las dependencias de la administración pública municipal: la secretaría del ayuntamiento, la tesorería municipal y la Dirección de Obras Públicas o equivalente, establecidos para lograr los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal. Se consigna la integración de la hacienda pública municipal, que se compondrá de los recursos materiales, financieros y tributarios con que cuente el ayuntamiento respectivo. Por otra parte, contando los ayuntamientos con la facultad de aprobar su presupuesto de egresos, se establecen los lineamientos para la elaboración de éste, debiendo estar vinculado a los objetivos y prioridades que señala el Plan de Desarrollo

Municipal y sus programas. Se retoman los principios que contiene el Código Civil del estado sobre los bienes que conforman el patrimonio municipal, estableciéndose la clasificación de estos bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios o del dominio privado del municipio.

Uno de los aspectos más importantes para los diputados locales es legislar bajo la premisa de crear una administración municipal moderna. Por esta razón, y con objeto de que el ordenamiento municipal esté acorde con las leyes de planeación y de asentamientos humanos de la entidad, el capítulo de la planeación contiene lo relativo a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios.

Por la importancia que reviste la prestación de los servicios públicos municipales, se regulan los que señala el artículo 115 de la Constitución federal. Los servicios públicos están a cargo de los municipios, y podrán prestarse en forma directa por los ayuntamientos, sus unidades administrativas, organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros municipios o con el estado; o bien mediante concesión a particulares. Se incorpora al rubro de seguridad pública la existencia de cuerpos municipales de tránsito y de bomberos.

En el título V, que se denomina “De la función mediadora-conciliadora y de la calificadora de los ayuntamientos”, se precisa que en cada municipio el ayuntamiento designará a un oficial calificador y varios oficiales mediadores-conciliadores, para implementar y sustanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política en su municipio, en todos los casos en que sean requeridos por la ciudadanía o por las autoridades municipales.

En el título VI, “De la reglamentación municipal”, se determina la vigencia, los contenidos mínimos y el ámbito de aplicación del bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del ayuntamiento. En cuanto a

las sanciones por infracciones a los ordenamientos municipales, se actualizan éstas, adaptándose el criterio de fijar las multas en equivalencias de salarios mínimos.

Finalmente, en el título VII, “De los servidores públicos municipales”, y con el fin de precisar el criterio sustentado por la Constitución política del estado, y también para efectos de responsabilidad administrativa, se precisa quiénes son servidores públicos municipales; lo que permite aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes a todo aquel servidor que no observe las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo. Se precisa que “Son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma”.

La descentralización de facultades administrativas y la desconcentración de los recursos requeridos para el ejercicio de las funciones de gobierno municipal ha constituido durante el último tercio del siglo XX, una exigencia del desarrollo y equilibrio políticos y un requisito para una administración estatal y municipal eficiente frente a las necesidades de los habitantes.

La voluntad de las legislaturas posrevolucionarias fue clara con respecto al municipio, al expresar que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual, y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales. Esta aspiración histórica de los siglos XIX y XX se ha empezado a construir.

Los poderes estatales han considerado imprescindible, desde la erección del Estado de México, crear líneas de acción para construir una administración pública moderna que impulsara el desarrollo y garantizara la estabilidad institucional, por lo cual han considerado imprescindible crear dependencias encargadas de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos y recursos públicos.

III. CONTROL Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública estatal ha sido el instrumento básico para convertir los objetivos, planes y programas gubernamentales en acciones y resultados concretos, orientados a responder las expectativas de la sociedad. Por ello, es indispensable apreciar el desarrollo histórico de los mecanismos administrativos que apoyaron, aseguraron y agilizaron el cumplimiento de los actos de gobierno en el Estado de México. Para lograr una mayor efectividad y mejores resultados en los servicios públicos, ha sido necesario que la administración pública revisara y actualizara permanentemente sus formas de organización, sistemas de trabajo y procedimientos de atención a los usuarios, a efecto de hacerlos congruentes con las circunstancias del entorno social y la disposición de recursos. Las acciones que se han realizado en esta materia, como resultado del análisis de diversos elementos administrativos existentes desde 1917, se concretizaron en la Secretaría de la Contraloría (1989), que se constituyó en un instrumento administrativo básico, toda vez que estableció la forma de organización y los objetivos y funciones de las unidades administrativas que la conformaron. La Secretaría ha asimilado las experiencias de control y evaluación necesarias para el buen funcionamiento de cada unidad administrativa; se ha encargado de deslindar responsabilidades, evitar duplicidades, detectar omisiones, contar con un medio de información y orientación al público y, en general, mejorar la productividad y calidad de las actividades gubernativas. Las acciones de control y evaluación de planes, políticas, programas y servicios públicos son parte del mismo proceso, que pretende la eficiencia y eficacia de una serie de instrumentos e iniciativas de la administración pública estatal.⁷⁷

⁷⁷ Haro Bélchez, Guillermo (coord.), *Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1999, pp. 7-21.

La función de control y evaluación gubernamental fue inherente al nacimiento del Estado de México como entidad federativa. Esto se puede observar en lo dispuesto en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado, publicada el 6 de agosto de 1824, en la que establecía que la administración gubernamental contaba con una Tesorería General del Estado, y también con una Contaduría, que tenían entre otras responsabilidades: recaudar todos los caudales para el gasto del estado y el examen y glosa de las cuentas del estado. En octubre de 1827 se expidió el primer Reglamento Interior para la Secretaría de Gobierno, que especificó la estructura orgánica que tendrá el Poder Ejecutivo y su administración pública. En este ordenamiento se puede constatar la existencia de la Contaduría, dependiendo de la Tesorería General que formaba parte del Departamento de Hacienda.⁷⁸

En noviembre de 1846, al reinstalarse el federalismo, se expidió el Reglamento Orgánico de las Oficinas Generales de Hacienda, que disponía la creación de una Administración General con nivel de Dirección, para la Tesorería General y Contaduría ya existentes.⁷⁹ Estas unidades administrativas se mantuvieron hasta 1917, año en el que se estableció la Procuraduría General de Hacienda, creada con objeto de defender los intereses de la Hacienda pública del estado y sus municipios. Entre sus funciones principales destacaban: representar a la Hacienda pública en los asuntos de su competencia legal, promover el pago de los contribuyentes de acuerdo con las leyes y cuidar que la administración de los bienes y rentas del estado se realizaran conforme a la ley.

Sin embargo, la necesidad del control y su concreción en forma de reglas y normas específicas surgió a mediados del siglo XX. Durante el periodo del gobernador Isidro Fabela Alfaro (1942-1945), el gobierno del Estado de México consideraba como una

⁷⁸ “Reglamento para la Secretaría de Gobierno del Estado” y “Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado”, *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos, cit.*, vol. I, pp. 20-30; vol. II, pp. 35-44.

⁷⁹ “Reglamento Orgánico de las Oficinas Generales de Hacienda del Estado” *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos, cit.*, vol. III, pp. 39-51.

de sus tesis principales “la moralización” de la administración pública, con la finalidad de dar respuesta a una sociedad que exigía la erradicación de los graves problemas de corrupción y nepotismo que prevalecían en esa época. El programa se caracterizaba por promover tres premisas fundamentales: la honestidad de los servidores públicos, la fiscalización y austeridad del gasto y el control interno de la propia administración.

El periodo de gobierno de Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951) se caracterizó por reafirmar el compromiso moral hacia la sociedad, iniciado por su antecesor. En su programa de gobierno expuso como una de sus primeras preocupaciones, el velar por la buena marcha del quehacer público, evitando las corrupciones administrativas y financieras y fomentando la eficiencia y moralidad en el desempeño de la función pública. Fomentaba constantemente la honestidad de los servidores públicos y los conminaba a actuar con responsabilidad y respeto a los elementales principios de ética. En el periodo de Salvador Sánchez Colín (1951-1957) se promovió la primera Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo, publicada en la *Gaceta del Gobierno* del 13 de julio de 1955, en la cual se establecía la forma de funcionamiento que debería adoptar el gobierno. Entre las diversas direcciones que se constituyeron se encuentra la Dirección General de Hacienda, cuyas funciones se relacionaban con la política fiscal; la recaudación y vigilancia de las contribuciones, así como con aquellas inherentes a la glosa preventiva de las cuentas y al control de bienes muebles e inmuebles. Un hecho que destaca la gestión del ingeniero Sánchez Colín fue haber promovido la expedición de la primera Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados (1955), con lo que refrendaba el proceso de moralización administrativa de los gobiernos anteriores. Para este gobernador, esta ley constituía una premisa fundamental de su gobierno para regular la conducta de los funcionarios públicos y reprimir los actos omisos y negligentes, que desvirtuaban y degeneraban la función pública. Por primera vez se tipifican los delitos

oficiales por deshonestidades administrativas y financieras. Una acción complementaria para evitar el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados fue el establecimiento de la investigación patrimonial, que sería causa suficiente para presumir la falta de probidad y honradez. Asimismo, reafirmó la denuncia popular y facultó al Ministerio Público para intervenir en actos de esta naturaleza y fincar responsabilidades.

En el periodo del gobernador Gustavo Baz Prada (1957-1963) se continuó promoviendo la honestidad y la ética política, y se reconoció la importancia de la participación ciudadana en la solución de problemas. El gobierno de Juan Fernández Albarrán (1963-1969) se destacó, por continuar con el proceso de moralización administrativa, para erradicar los vicios y corruptelas, como el caciquismo; también fomentó la aplicación de la Ley de Responsabilidades y el civismo, para formar buenos funcionarios y lograr una administración justa y transparente.

No fue hasta la administración de Carlos Hank González (1969-1975) cuando se promovió el fortalecimiento del control interno con la creación de la Contrataría General de Gobierno, así como con la implantación de acciones para moralizar la función pública y de medidas de control y austeridad para contrarrestar el crecimiento de la administración pública. En 1971 se estableció un compromiso político-administrativo: introducir reformas a la estructura orgánica y funcional del Poder Ejecutivo, para volver más ágil y expedito el servicio público, y sobre todo, ejercer las funciones de evaluación y control hacia el interior del aparato estatal y de los organismos descentralizados. De esta manera, nació la Contraloría General de Gobierno. Se reformó la estructura orgánica y funcional del gobierno para ejercer las funciones de evaluación y control del aparato estatal y de los organismos descentralizados, principalmente para supervisar su funcionamiento y el ejercicio de los recursos financieros, materiales y humanos que tenían asignados.

En el periodo de Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en 1976, en la que

se le encomendaban nuevas funciones a la Contraloría General, tales como vigilar el ejercicio presupuestario: supervisar y evaluar la organización hacendaria, y vigilar y supervisar los programas por objetivos. Durante el gobierno de Jiménez Cantú se promovió la desconcentración de la Contraloría General, mediante el establecimiento de delegaciones regionales. En 1980 se formalizó el organigrama de la Contraloría, precisando sus metas: era responsable del control de los organismos descentralizados, además de las jefaturas de departamento de control de obras, auditoría interna y de control financiero.

El gobernador Alfredo del Mazo González (1981-1986) publicó en 1981 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que abroga la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de México de 1976, convirtiéndose en la normativa vigente en esta materia. Del Mazo pretendía convertir esta ley en el principal instrumento de un programa más amplio para reorganizar la administración y hacer de ésta el medio eficaz para alcanzar el desarrollo económico y social, así como atender al programa de reforma de la administración pública que había realizado el gobierno federal, que había repercutido en nuevas formas de coordinación entre ambos niveles de gobierno. Por otra parte, la administración estatal había incrementado su campo funcional mediante la adopción de nuevas e importantes funciones, que tenían como prioridad que el poder público fortaleciera su papel de rector de los procesos sociales y que fuera cada vez más eficiente en su objetivo de satisfacer las nuevas demandas de una sociedad en evolución y crecimiento.⁸⁰ En el periodo 1981-1986 se promovió la expedición de una segunda Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, retomando elementos de la Ley de 1955.

Durante el gobierno de Alfredo Baranda García (1986-1987) se proyectó una administración más eficaz y moralista, ya que se

⁸⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, aprobación: 15 de septiembre de 1981; promulgación: 17 de septiembre de 1981; publicación: 17 de septiembre de 1981.

promovió una actuación transparente: una mística de productividad y eficacia; y con ello lograr una mayor confianza de la ciudadanía en el gobierno e incrementar la honestidad en el ejercicio de la función pública. Combatir la corrupción se contemplaba como una actitud permanente que debían tener los funcionarios. Este gobernador promovió la expedición del Reglamento para la Entrega y Recepción de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal.

La administración de Mario Ramón Beteta Monsalve (1987-1989) también promovió la eficacia del aparato estatal, estimulando la simplificación administrativa para mejorar el servicio público, provocando, entre otras asuntos, retirar a la Contraloría del organigrama estatal. La prioridad en su gestión consistía en el combate a la corrupción. Sus acciones reafirman su pensamiento de eficiencia y honradez, al suscribir con el gobierno federal el Acuerdo de Coordinación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental.

Después de un breve periodo (1981-1989) en que desapareció la Contaduría dentro del organigrama estatal (aunque sus funciones siguieron) le fueron agregadas otras dos actividades, además de las puramente financieras: la moralización y la eficacia de la administración pública. Esto fue cuando Ignacio Pichardo llegó al Ejecutivo estatal.⁸¹ Poco a poco le fueron aumentando atribuciones a la Contraloría, hasta incluir la evaluación de la organización hacendaria, la vigilancia del presupuesto, y la supervisión de los programas por objetivo.

Durante la administración de Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993) se introdujeron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, entre las que destacaron las relativas a erradicar la corrupción. Es así como el 11 de octubre de 1989 se creó la Secretaría de la Contraloría como dependencia encargada de operar el Sistema Estatal de Control y Evaluación de Gestión Pública. Su fortalecimiento significó delimitar los

⁸¹ Haro Bélchez, *op. cit.*, p. 27.

campos de competencia de control interno, quedando su distinción en las funciones de control que realiza de manera externa la Contaduría General de Glosa como órgano del Poder Legislativo. Entre sus principales funciones destacaron la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública, así como el diseño y aplicación de medidas de control adecuadas para la vigilancia de la actuación de los servidores públicos.

En el marco del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el régimen de responsabilidades tiene como fin primordial la investigación de las conductas indebidas que contravienen los principios de legalidad, honradez y eficiencia que deben ser observados por parte de los servidores públicos en el desempeño de su cargo, imponiendo las sanciones disciplinarias y, en su caso, fincando la responsabilidad para resarcir los males causados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios.

Desde finales de la década de los ochenta, el gobierno del estado, a través de la suscripción de diversos acuerdos, ha coordinado la ejecución de acciones conjuntas con la Federación en las materias de control, evaluación, transparencia y combate a la corrupción respecto del manejo de recursos federales.

En septiembre de 1990 se promovió la expedición de una nueva Ley de Responsabilidades, orientada a la renovación de los mecanismos de control interno, en congruencia con el crecimiento del aparato estatal, lo cual facilitaría la fiscalización del gasto público. En 1993 se inició formalmente el proceso de desconcentración de la dependencia, al establecer, por acuerdo del secretario de la Contraloría, siete delegaciones regionales: Oriente, Noreste, Valle de México, Sur, Sureste, Norte y Valle de Toluca. Al mismo tiempo, por acuerdo del gobernador, se establecieron las contratarías internas en las dependencias y en la Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal, para realizar las funciones de control y evaluación gubernamental.

Durante la administración de César Camacho Quiroz (1995-1999) se consolidó el esquema de evaluación y control, mediante

el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los gobiernos estatal, federal y municipales de la entidad, lo que permitió coadyuvar al fortalecimiento del programa anticorrupción e impulsar las relaciones intergubernamentales entre estado y municipios, al crear la Comisión Permanente de Contralores Municipales. En 1995 se incorporó en la Constitución Política del Estado de México una nueva actitud de participación ciudadana, se estableció que las organizaciones civiles podrían participar en acciones de planeación y ejercicio de obra, institucionalizando la figura de la Contraloría Social para vigilar esas actividades. A partir de entonces se ha impulsado el programa de la Contraloría Social a través de la creación de los comités ciudadanos de control y vigilancia, encargados de vigilar y supervisar la correcta, transparente y honesta ejecución de obras y programas sociales.

Es importante precisar que en 1995 se alcanzaron dos importantes logros: en la reforma a la Constitución Política del Estado de México para incorporar la figura de la Contraloría Social, como medio de participación ciudadana para vigilar y supervisar la correcta, transparente y honesta ejecución de obras y programas sociales a través de los comités ciudadanos de control y vigilancia, y la creación de la Comisión Permanente de Contralores Municipales.

En el 2003, después de un proceso de reorganización político, se promovió la adopción de nuevas formas de integración y funcionamiento de la Secretaría de la Contraloría, mediante su reestructuración, el rediseño de sus procesos sustantivos y el establecimiento de sus acciones orientadas a fortalecer y mejorar su desempeño.⁸² Asimismo, con el uso de nuevas tecnologías de información en el marco de la modernización de la administración pública se hizo necesario contar con una unidad administrativa especializada para que auditara los sistemas informáticos de las dependencias y organismos auxiliares.

⁸² Manual General de Organización de la Secretaría de la Contraloría, *Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, Toluca de Lerdo, 12 de julio de 2004.

Aunque los recursos económicos disponibles en el Estado de México han sido muy variados cuantitativamente, la exigencia de la sociedad rebasa esos recursos, por lo que su aplicación debe estar sujeta a una correcta administración y permanente vigilancia. La administración pública del estado y de los municipios que la integran entienden que a través de objetivos y programas previamente dispuestos se puede avanzar con el orden y prioridad que las demandas y aspiraciones de los habitantes requieren, evitando posibles dispendios. También se ha buscado que los servidores públicos cumplan oportunamente con esos objetivos planeados y que garanticen la honradez del manejo de los recursos, para lo cual se estableció el marco constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos.

La Constitución estatal (artículo 129) estableció que los recursos económicos de que disponían los poderes públicos del estado y los ayuntamientos, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, se administrarían con eficiencia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estaban destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarían a cabo y se adjudicarían por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presentaran propuestas en sobre cerrado, que sería abierto públicamente, a fin de asegurar al gobierno del estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y financiamiento. Las licitaciones se consideraron idóneas para asegurar dichas condiciones, y las leyes buscaron establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado y los municipios.

El manejo de los recursos económicos estatales y municipales se sujetó a las bases constitucionales. Todos los pagos que efectuara el gobierno se harían mediante orden escrita en la que se expresaría la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen

éstos. La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, la Secretaría de la Contraloría del estado y las contralorías de los ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de las normas constitucionales, conforme a sus respectivas competencias.⁸³

A partir de las disposiciones constitucionales, la base legal del sistema de control y eficacia del estado se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (artículo 38 bis), donde se dispone que “La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada 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 responsabilidad de los servidores públicos”. Entre sus principales funciones le corresponde:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal.
- Asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, así como realizar las que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Vigilar, en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios se apliquen conforme a lo estipulado en ellos.

⁸³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917, Toluca de Lerdo, 24 de febrero de 1995.

- Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.
- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Informar anualmente al titular del Ejecutivo del estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización. Asimismo, informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales en los términos de los acuerdos o convenios respectivos.
- Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.⁸⁴

La actividad fiscalizadora de la Secretaría de la Contraloría se orienta a comprobar el cumplimiento de la normativa establecida para el manejo de los fondos públicos. Cada dependencia del gobierno estatal cuenta con un órgano de control interno que forma parte de su estructura administrativa, y funcionalmente se encuentran coordinados y supervisados por la Secretaría. La fiscalización se realiza de manera sistemática, con enfoques diversos, y su unidad básica de acción es la auditoría o revisión.

El gobernador Enrique Peña Nieto expidió en 2008 el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, considerando que la modernización de la administración pública implica la evaluación permanente de sus procedimientos y estrategias, a fin

⁸⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública, *cit.*

de consolidar las que contribuyen al cumplimiento de los objetivos institucionales y replantear las que resultan insuficientes para tal propósito. La dinámica de la administración pública estatal hizo necesario modernizar las estructuras de organización de las dependencias y organismos auxiliares, a fin de dotarlos de mayor capacidad de respuesta en el desarrollo de los planes y programas del gobierno.⁸⁵

En el siglo XXI, el control y la evaluación se han convertido en una fase imprescindible del gobierno del Estado de México. Se considera llevar a cabo el control legal, el control de recursos, y el control y evaluación de la gestión pública, con objeto de coadyuvar al cumplimiento de la normativa pública de las facultades señaladas en las leyes y reglamentos, así como en las disposiciones administrativas propias de la conducción de los poderes estatales, la salvaguarda del patrimonio público y la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos señalados en los planes y programas.

El control y la evaluación han demostrado su complementariedad, porque mientras el primero necesita ser contrastado con el parámetro de normas y programas, la evaluación se basa en el cálculo de un costo-beneficio, donde se toman en cuenta indicadores de productividad, eficacia y/o impacto social. La fase del control de las acciones y la evaluación de los resultados ha permitido detectar avances, desviaciones, omisiones o errores, y contar con información oportuna y suficiente para la planeación de los ciclos administrativos posteriores.

A pesar de los avances que se han realizado para alcanzar un sistema eficaz de evaluación de la función pública, y los esfuerzos para fortalecer la Contraloría, aún existe una elevada tendencia hacia la exclusión política y económica de algunos funcionarios y de núcleos de la sociedad, que fragmentan la eficacia del sec-

⁸⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en el Periódico Oficial, *Gaceta del Gobierno*, el 13 de febrero del 2008. Este Reglamento aboga el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en el Periódico Oficial *Gaceta del Gobierno* el 25 de mayo de 2006.

tor público y a su vez la vida comunitaria y productiva. A pesar de tener avances significativos en la legislación de esta materia, a las instituciones públicas se les cuestiona el escaso número de programas evaluados, el alcance y la profundidad de los métodos empleados. Esta situación se agudiza, cuando los programas evaluados no tienen los resultados esperados y la población no ve los beneficios, a pesar de los recursos financieros invertidos y el esfuerzo realizado para llevarlos a cabo.

Este mundo de dispersión y disparidad en el proceso de control y evaluación obstaculiza en su raíz el fortalecimiento de instituciones y normas republicanas capaces de solidificar la cultura de la ley. Sólo la educación, la cultura y las instituciones pueden procrear servidores públicos y núcleos sociales que rebasen el nivel de los ilícitos públicos. La atención pública a las necesidades sociales, la correlación de fuerzas políticas y las experiencias históricas en materia de control serán los factores decisivos para instaurar y operar con éxito los instrumentos para la vigilancia de los haberes públicos para hacer del Estado de México la entidad donde impere la ley.