

## PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO.

ENERO 30 DE 2020.

El Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (CPS), en sesión extraordinaria celebrada el 30 de enero de 2020, aprobó la propuesta para la creación de Sistemas Anticorrupción en los Municipios del Estado de Jalisco, de acuerdo a lo siguiente.

### I. Antecedentes

#### **Primero. Recomendación del Comité Coordinador del SEAJAL.**

El 5 de junio de 2018, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, aprobó su segunda recomendación que lleva por título: “A los poderes públicos, sus dependencias y entidades; a los órganos constitucionales autónomos; a los Municipios, y demás entes públicos Estatales y Municipales de Jalisco, para el fortalecimiento institucional de los Órganos Internos de Control”. La finalidad de la recomendación tiene que ver con fortalecer el control interno de los organismos públicos a partir de garantizar las condiciones adecuadas para que los Órganos Internos de Control puedan cumplir de la mejor manera con sus funciones en el contexto de los Sistemas Anticorrupción.

#### **Segundo. Conclusiones de la Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción.**

Durante los meses de junio y julio del 2019, en el Congreso del Estado se desarrollaron las mesas de trabajo en materia anticorrupción denominadas Reforma 2.0. En dos de las seis mesas de trabajo se presentaron y discutieron modelos de Sistemas Anticorrupción para los municipios de Jalisco. Específicamente en la mesa del 17 de junio denominada “Articulación del Comité Coordinador del SEAJAL”, al igual que el 15 de julio, en la mesa “Fortalecimiento de los Órganos Internos de Control (OIC)”.

Una vez recuperadas las propuestas consensuadas y llevadas a un documento de propuesta de decreto que la sociedad civil presentó al Congreso del Estado el 3 de diciembre de 2019, se tuvo como resultado

una redacción que busca se reforme el actual artículo 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco el cual versa sobre los sistemas municipales anticorrupción. La propuesta de modificación se transcribe a continuación:

**Artículo 36.**

1. Los municipios integrarán sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.
2. Su conformación mínima deberá incluir a las personas titulares del Órgano Interno de Control, de la Sindicatura, de la Unidad de Transparencia y del Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Popular, este último órgano hará las veces del Comité de Participación Social.
3. Los sistemas municipales funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos.
4. Se presentará de manera anual un plan de trabajo y se rendirá informe ante el pleno del ayuntamiento antes del treinta y uno de agosto del ejercicio correspondiente.

**Tercero. Solicitud del CPS del Sistema Anticorrupción de Tlaquepaque.**

Mediante Oficio 2019/0000/CPS, recibido el 2 de diciembre de 2019, el Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Municipio de Tlaquepaque, solicitó a este órgano colegiado emitir una opinión técnica, así como exhortar a las autoridades del Ayuntamiento de Tlaquepaque para que dieran debido cumplimiento a las obligaciones que les corresponden en torno al Sistema Municipal Anticorrupción.

Al respecto, en la segunda sesión ordinaria del periodo 2019-2020, celebrada el 17 de diciembre de 2019, como parte del orden del día, el CPS acordó como respuesta que “la forma más adecuada de integración de los Sistemas Anticorrupción Municipales, dadas las limitaciones presupuestales y de infraestructura de algunos ayuntamientos, es la presentada por parte de diversos actores sociales, políticos y académicos, en las mesas de Reforma 2.0 del SEAJAL en el Congreso del Estado.” La propuesta de la Reforma 2.0 —a la que hacemos mención— se refiere a las reformas a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, específicamente a su artículo 36 transcrito en el antecedente anterior el cual se refiere al modelo de Sistema Anticorrupción Municipal que se propone.

## II. Consideraciones

### **Primero. Competencia del CPS.**

El CPS es competente para proponer un modelo de Sistema Anticorrupción que sea viable de crear e implementar bajo las condiciones dispares de presupuesto e infraestructura de los municipios del Estado de Jalisco.

Como órgano ciudadano, el CPS promueve que la sociedad mantenga un papel activo en el control de la corrupción, tanto en el sentido de que las políticas reflejen las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos en materia de corrupción, como en articular ideas y trabajos de especialistas enfocados a desarrollar inteligencia institucional contra hechos de corrupción. Es importante mencionar que, al no ser una autoridad, el CPS no cuenta con potestades o atribuciones que afecten la esfera de derechos de los gobernados, situación que le permite —como a cualquier ciudadano— incluso ir más allá de las competencias establecidas en el marco jurídico siempre y cuando no afecten el interés público o derechos de terceros. Ahora bien, ello no exime a sus integrantes de cumplir con las obligaciones y responsabilidades establecidas para los servidores públicos.

Entre otras obligaciones, el CPS debe proponer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en el Estado y los municipios, armonizándose con el Sistema Nacional y así cumplir con el objetivo que establece la fracción II, del artículo 2, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. La misma ley, en la fracción XVII del artículo 21 indica la obligación del CPS de dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal. Por otra parte, el artículo 5.1, fracción V, del Reglamento interno del CPS faculta a éste para establecer los mecanismos de coordinación entre las instancias del sistema.

### **Segundo. Propuesta de Sistema Anticorrupción Municipal.**

La Constitución General, en su artículo séptimo transitorio señala que “Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales”. A su vez, el 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala lo siguiente: “Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases: I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional”. De la misma manera, el artículo 36.1 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco establece que “Los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los

sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción”. La conclusión que podemos desprender de estas disposiciones es que existe libertad en cuanto a la configuración regulativa de las legislaturas locales y de los cabildos municipales en la creación de sus sistemas anticorrupción, siempre y cuando los diseños institucionales que construyan sean “equivalentes” al modelo nacional.

Por otra parte, el artículo 113 de la Constitución General, en su último párrafo establece las bases constitucionales para la creación de sistemas locales anticorrupción en las entidades federativas, menciona también que las facultades de los sistemas anticorrupción locales serán la prevención, detección y sanción de responsabilidades y hechos de corrupción.

Bajo este esquema, las atribuciones que los municipios pueden desplegar en el ejercicio de sus potestades se circunscriben al ámbito de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas o de hechos de corrupción. No le corresponde la investigación de responsabilidades penales que se atribuyen exclusivamente al ministerio público de acuerdo al artículo 21 de la Constitución. De igual manera, tampoco toca a los municipios ejercer funciones jurisdiccionales reservadas a la función judicial o de control externo —fiscalización— que realiza la Auditoría Superior. En este marco institucional, es inviable replicar en los municipios la estructura y funciones establecidas para el sistema nacional y para los sistemas anticorrupción en las entidades federativas.

La necesidad de fondo de un sistema municipal anticorrupción tiene que ver con lograr la coordinación necesaria entre las instancias con las que ya cuenta y que integran de manera imprescindible su estructura orgánica. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- El Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Popular que indica la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.
- El Órgano Interno de Control que obliga el artículo 109, fracción III, de la Constitución General.
- La Unidad de Transparencia que menciona la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- La Sindicatura que señala el artículo 115 de la Constitución General.

Una estructura como la señalada no supone un gasto presupuestal adicional, al mismo tiempo no replica tareas que pueden realizar los órganos ya instituidos, desde luego, cada uno en el ámbito de sus competencias. Por otra parte, en cuanto a su funcionamiento, se propone que exista como obligación de estas instancias el proponer al Cabildo los términos de una política municipal anticorrupción, un plan anual de trabajo y un informe anual.

Finalmente, se recomienda que la elección del titular del Órgano Interno de Control sea mediante convocatoria abierta, con la participación en el proceso de selección de alguna instancia ciudadana que evalúe con una metodología sólida el mérito y la capacidad de los aspirantes. En el mismo sentido, se prone atender a la recomendación emitida por el Comité Coordinador del SEAJAL el 5 de julio de 2018 respecto de la integración y el funcionamiento de los Órganos Internos de Control.

No se debe perder de vista que la implementación de esta propuesta en su esquema regulativo y diseño institucional en los municipios, deberá estar armonizada y regulada de acuerdo con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción. Un parámetro orientador para mantener esa equivalencia se puede encontrar en la Acción de Inconstitucionalidad 119/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el pasado 14 de enero de 2020.

### III. Acuerdos

**Primero.** El CPS tiene competencia para proponer modelos de organización y funcionamiento de sistemas municipales anticorrupción en términos del considerando primero de este acuerdo.

**Segundo.** Se instruye a la presidenta del CPS, Lucía Almaraz Cázarez para que proponga al Comité Coordinador del SEAJAL el presente acuerdo a efecto de emitir una recomendación de acuerdo a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

**Tercero.** Se instruye a la presidenta Lucía Almaraz Cázarez, hacer público el presente acuerdo en la página electrónica, así como en las redes sociales del CPS.



Guadalajara, Jalisco 30 de enero de 2020.

**Lucía Almaraz Cázarez**

Presidenta

**Annel Alejandra Vázquez Anderson**

Integrante

**David Gómez Álvarez**

Integrante

**Nancy García Vázquez**

Integrante

**Jesús Ibarra Cárdenas**

Integrante