



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

El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, acordó en su Sesión Ordinaria celebrada el 30 de septiembre de 2022, emitir la presente Recomendación con la finalidad de fortalecer institucionalmente a los municipios del Estado de Jalisco mediante la instalación y funcionamiento de un Sistema Anticorrupción Municipal que apoye la gestión pública de este orden de gobierno.

### **Antecedentes y contexto**

#### **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. Comisión de Contralores de los Municipios del Estado de Jalisco.**

La Comisión de Contralores de los Municipios del Estado de Jalisco nace de los Acuerdos de Coordinación celebrados por el Gobierno del Estado de Jalisco, por conducto de la Contraloría del Estado con los Municipios de la Entidad, con el objetivo de fortalecer los Subsistemas Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; y así generar estrategias, la promoción de mejores prácticas, y la creación o fortalecimiento de proyectos normativos que favorezcan las funciones de control, vigilancia y evaluación de la gestión pública.

#### **Tercero. 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 desarrollada el 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 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.**

*Los municipios integrarán sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.*

*Su conformación mínima deberá incluir a las personas titulares del Órgano Interno de Control, de la Sindicatura, la Secretaría General, 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.*

*Los sistemas municipales funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos.*

*Deberán reunirse cuando menos una vez al mes en sesión ordinaria, presentar de manera anual un plan de trabajo y se rendirá un informe anual ante el pleno del ayuntamiento.*

**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 Anticorrupción Municipal.

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 personal 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 se hace 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.

**Cuarto. Plan Anual de Trabajo CPS 2022 y visita a municipios.**

En el Plan Anual de Trabajo 2022 del CPS articuló tres proyectos que se habían venido madurando desde años anteriores. En el marco del proyecto de Regionalización se incardinó la promoción del modelo mencionado de Sistema Anticorrupción Municipal dirigido a los 125 municipios del Estado, junto con el Tablero de integridad y riesgos de corrupción municipal.

Luego, con el acompañamiento del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), así como de la Contraloría del Estado de Jalisco, acudimos a aquellos municipios interesados en instalar e implementar sus Sistemas Anticorrupción y las herramientas que ofrece el Tablero de integridad y riesgos de corrupción.

Los municipios interesados en estas herramientas y a los cuales acudieron presencialmente integrantes de las instancias mencionada para explicarlas y presentarlas fueron los siguientes. Tamazula de Gordiano el 1 de octubre de 2021, luego, mediante dos eventos denominados "Encuentros Anticorrupción" el día 30 de agosto de 2022 en San Juan de los Lagos, en el que se



convocó a las regiones de Altos Norte y Altos Sur; y en Cocula el 12 de septiembre del año en curso al que asistieron autoridades municipales de las regiones Sierra de Amula, Lagunas y Valle, en ambos eventos se invitó a las autoridades a implementar los Sistemas Municipales Anticorrupción (SMA) y se les compartió vía correo electrónico la propuesta referida y del Reglamento marco

Es importante mencionar que el 21 de junio de 2021, el CPS acudió al Encuentro Nacional de Sistemas Anticorrupción Municipales, el cual se desarrolló en la ciudad de Toluca en el Estado de México.

### **Consideraciones:**

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 artículo 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 anticorrupción que ver con lograr la coordinación necesaria entre las instancias con las que ya cuenta y que integran de manera imprescindible su estructura orgánica, con integrar la participación ciudadana, así como generar información y datos útiles para diseñar políticas públicas. De esta manera, la propuesta de estructura y funcionamiento para un SAM incluye a las siguientes instancias:



- 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.
- La Secretaría del Ayuntamiento, que señala la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

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 del SAM, reunirse en sesión ordinaria cuando menos una vez cada mes, proponer al Cabildo, vía la presidencia municipal, un plan anual de trabajo y un informe anual. De igual manera, los acuerdos emanados de este

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.

**Segunda. Propuesta de reforma para regular el Sistema Anticorrupción Municipal.**

A partir de los fundamentos jurídicos y la propuesta presentada en la anterior consideración, se recomienda una reforma legislativa al artículo 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco en los términos que se presentan a continuación.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	
Capítulo V Sistemas Municipales	Capítulo V Sistemas Municipales
<p><b>Artículo 36.</b></p> <p>1. Los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.</p> <p>2. Los sistemas municipales funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos. En la conformación del Comité de Participación Social podrá participar el consejo consultivo ciudadano.</p> <p>3. Los sistemas municipales tendrán atribuciones compatibles con las que esta ley otorga al Sistema Estatal</p>	<p><b>Artículo 36.</b></p> <p>1. Los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.</p> <p><b>2. Los sistemas anticorrupción municipales funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos.</b></p> <p><b>3. El sistema anticorrupción municipal preferentemente se conformará con las personas titulares del Órgano Interno de Control, de la Sindicatura, de la Secretaría del Ayuntamiento, de la Unidad de Transparencia y del Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Popular,</b></p>



Anticorrupción y a los órganos que lo conforman, mismas que deberán ser establecidas en sus reglamentos.

4. El Sistema Estatal Anticorrupción deberá crear mecanismos de coordinación y apoyo con los sistemas municipales debidamente constituidos y podrá invitar a sus representantes a las sesiones y reuniones de trabajo del Comité Coordinador y del Comité de Participación Social.

**este último órgano hará las veces del Comité de Participación Social.**

**4. El sistema anticorrupción municipal deberá contar con un plan anual de trabajo y presentar un informe anual al Ayuntamiento.**

**5. El sistema anticorrupción municipal se reunirán en sesión ordinaria, previa convocatoria de su presidencia, de manera trimestral, y en aquellas extraordinarias cuantas veces se requieran. Los acuerdos serán aprobados por mayoría de sus integrantes y se harán llegar a las áreas correspondientes para su puntual seguimiento.**

### Recomendaciones.

Por lo anterior, y atendiendo al análisis realizado por la Contraloría del Estado y el Comité de Participación Social se emite las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda a los municipios del Estado de Jalisco incorporar en su normativa interna la creación de un sistema anticorrupción municipal en los términos descritos en la primera consideración de este documento.
2. Se recomienda de al Congreso del Estado de Jalisco, a través de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción del Congreso del Estado de Jalisco, las modificaciones tendientes a regular los sistemas anticorrupción municipales en los términos descritos en la segunda consideración de este documento.