

PROPUESTA PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD PÚBLICA
Miguel Ángel Ibarra Flores

La Corrupción en los Municipios y su Combate Efectivo con los Sistemas Municipales Anticorrupción

A mis padres

Miguel Ángel Ibarra Flores¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Coordinación nacional y estatal para el combate a la corrupción.* III. *Los sistemas municipales anticorrupción y su necesaria implementación.* IV. *Propuesta de reforma para la obligatoriedad de los sistemas municipales en el Estado de Jalisco y ruta ideal para su conformación.*
V. *Conclusiones.*

RESUMEN. El alto costo que genera la corrupción en México obliga a buscar soluciones eficaces que atiendan a los tres niveles de gobierno. El Sistema Nacional Anticorrupción, en conjunto con los treinta y dos Sistemas Locales, tiene como propósito la coordinación y suma de esfuerzos para que el combate se materialice y día con día se reduzca la brecha de impunidad. Aunado a ello, resulta indispensable la conformación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, no como una estructura burocrática más, sino como herramienta eficiente con participación ciudadana, que auxilie a la debida coordinación con el Estado y la Federación para evitar que quienes ostenten la lucha anticorrupción municipal respondan a intereses políticos o de gobierno en turno.

Palabras clave: Corrupción, municipio, sistema nacional y estatal anticorrupción, sistema municipal anticorrupción, combate efectivo.

¹ Profesor adjunto de Derecho de la Administración Pública y Acto Administrativo en la Universidad Panamericana *campus* Guadalajara.

Abstract. The high cost generated by corruption in Mexico, forces us to seek effective solutions that attend the three levels of government. The National Anti-corruption System, in conjugate with the thirty-two Local Systems, has the purpose of coordinating and adding the efforts so that the combat materializes and day-by-day the gap of impunity can be reduced. In addition to this, it is essential to establish the Municipal Anticorruption Systems, not as a bureaucratic structure, but as an efficient tool with citizen participation, which helps the proper coordination with the State and the Federation, to avoid that those who fight the municipal anti-corruption, respond to political or government interests in turn.

Keywords: Corruption, municipality, national and state anti-corruption system, municipal anti-corruption system, effective combat.

I.- INTRODUCCIÓN

México tiene profundos niveles de corrupción, se ubica en el lugar 135 de 180 países, siendo el 1 el menos corrupto y el 180 el más corrupto,² se percibe y se sufre en las calles, oficinas gubernamentales, empresas, de eso nadie duda, la pregunta central sería ¿existe solución? Se ha intentado erradicar este problema con leyes, pero no se debe olvidar que *cuando se han corrompido los principios del gobierno, las mejores leyes se hacen malas y se vuelven contra el Estado,*³ de tal manera que su eficacia es lenta y la instrumentación se ve influenciada por los poderes fácticos de este país.

² De acuerdo con cifras del Índice de Percepción de la Corrupción 2017 realizado por Transparencia Internacional este año Nueva Zelanda y Dinamarca ocupan el primer lugar con puntajes de 89 y 88 respectivamente (escala 0 a 100, donde 0 es el más corrupto y 100 el más limpio). Siria, Sudán del Sur y Somalia tienen el puntaje más bajo con puntajes de 14, 12 y 9 respectivamente. La región de mejor desempeño es Europa Occidental con un puntaje promedio de 66. Las regiones con peor desempeño son África Subsahariana (puntaje promedio de 32) y Europa Oriental y Asia Central (puntaje promedio de 34). Además de su posición 135 de 180, México es calificado con 29 puntos, muy por abajo de El Salvador con 33, Colombia y Brasil con 37 y Cuba con 47 puntos. / <https://www.transparency.org/country/MEX#> / Fecha de consulta: 10 de agosto de 2018.

³ MONTESQUIEU, C., *El espíritu de las leyes*, 18va. edición, Nicolás Estévanez, Porrúa, México, 2010, Colección Sepan Cuantos, p. 109.

La corrupción se presenta en todos los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, en el servicio público y desde luego en el sector privado. Este fenómeno afecta a los ciudadanos en perjuicio de sus intereses y el Estado, al ser el procurador de *la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa*⁴ se encuentra vulnerado por los actos de corrupción generando desconfianza en las instituciones.

Es práctica cotidiana la opacidad y omisión en la rendición de cuentas, misma que se da por la invisibilidad gubernamental, por el velo existente en el acontecer público donde *maduran y se difunden vicios grandes y pequeños que socavan las raíces de los sistemas democráticos: se trata de amenazas mortales, tales como (...) la corrupción pública (...) el interés privado en actos oficiales que desgastan, lenta pero inexorablemente, la confianza de la ciudadanía.*⁵ Vicios que deben combatirse con ayuda de los ciudadanos para la recuperación de su confianza en lo público.

Con la presente investigación se pretende mostrar la importancia de la creación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, teniendo como fundamento y directriz el Sistema Nacional y los Sistemas Locales conformados al día de hoy. El contenido general hace referencia a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de los Sistemas Locales cuya legislación se encuentra en proceso de armonización y de la integración de los Comités Coordinadores. Los ejemplos señalados expondrán el estatus que guarda la instalación de los Sistemas. Las aportaciones para el combate a la corrupción en los Municipios tendrán como centro al Sistema Municipal Anticorrupción, auxiliado por ciudadanos expertos en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

II.- COORDINACIÓN NACIONAL Y ESTATAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª edición, Porrúa, México, 2015, p. 111.

⁵ BOBBIO, Norberto, *Democracia y secreto*, AURELI, Ariella, FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 17-18.

Los hechos que recaen en la corrupción, desde el ámbito legislativo federal, son considerados delitos por el Código Penal Federal.⁶ Para encontrar solución eficaz, la corrupción debe ser entendida como un todo generalizado, no solo desde el aspecto de delito, sino mayor aún y por la dimensión de sus consecuencias, como un crimen (no homicidio) a partir de la concepción clásica romana, es decir, *aquél acto ilícito que afecta la comunidad y da lugar a una acción y a un juicio público.*⁷ Partiendo de ello y con el pensamiento general de la corrupción, en los últimos años se han propuesto e implementado soluciones para su combate efectivo, mismas que fueron plasmadas en ley e impulsadas por gobierno y sociedad civil organizada.

En México, se inició a finales de 2012 con el Pacto por México⁸ la idea de combatir la corrupción desde el ámbito gubernamental por medio de un Sistema Anticorrupción, es decir, un conjunto de instituciones, órganos, comités, coordinados y encaminados al mismo fin anticorrupción. El Sistema quedó plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, que reza

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y

⁶ De acuerdo al Título Décimo del Código Penal Federal, son delitos por hechos de corrupción el ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas (derogado), coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito. Código Penal Federal, emitido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931, artículos 212 a 224.

⁷ ADAME GODDARD, Jorge, *Curso de derecho romano clásico. Introducción e historia, acciones, bienes, familia, sucesiones, liberalidades, obligaciones y contratos*, Porrúa, México, 2014, p. 171.

⁸ El 2 de diciembre de 2012 se firmó, en el Castillo de Chapultepec, el "Pacto por México". Se trata de un documento que contiene importantes acuerdos sobre cinco grandes temas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social de nuestro país: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática. El "Pacto por México" fue suscrito por el Presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de las principales fuerzas políticas: Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido de Acción Nacional (PAN). Pacto por México / https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf / Fecha de consulta: 18 de agosto de 2018.

sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.⁹

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 05 de febrero de 1917, artículo 113.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene su fundamento en la Carta Magna, así como en distintas leyes y reformas¹⁰ que constituyen el andamiaje jurídico en esta materia; en específico, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción regula de manera detallada su funcionamiento, integrantes, así como las atribuciones y facultades de los mismos. En la Constitución Federal, de igual forma en el artículo 113, se establece la obligación hacia las entidades federativas de la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción para que sean la instancia coordinadora entre las autoridades locales y federales en el combate a la corrupción. La intención del Legislador fue unificar la materia anticorrupción, de forma que las conductas generalizadas fueran atacadas de manera coordinada y eficaz.

De lo anterior se pudiese entender que con un Sistema Nacional Anticorrupción y 32 Sistemas Locales la corrupción estaría atada de manos. Pensarlo así sería el primer error de estos mecanismos, ¿por qué? porque al día de hoy, el Sistema Nacional está incompleto, de sus integrantes, el Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se encuentra aún en proceso de selección y en el ámbito estatal solo 20 entidades federativas han armonizado en su totalidad la legislación local con la federal y ya cuentan con el Comité Coordinador local conformado.¹¹

La intención con la conformación total de los Sistemas en la República Mexicana es reducir la propagación de la corrupción y progresivamente llegar a su extinción, con la coordinación y participación de las autoridades de los tres

¹⁰ Paquete de reformas anticorrupción, emitidas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 2016: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, reformas al Código Penal Federal y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹¹ ¿Qué entidades federativas concluyeron la armonización legislativa? Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. ¿Qué entidades federativas ya cuentan con Comité Coordinador sesionando? Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas / http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Seguimiento_32SLA-31.07.2018-Tablas-1.pdf / Fecha de consulta: 10 de agosto de 2018.

ámbitos de gobierno que tienen dentro de sus atribuciones el tema en comento. El primer paso es la redacción legislativa, el segundo su implementación y el tercero su eficacia gradual. México, de diciembre de 2012 a agosto de 2018 y en promedio, va en el segundo paso, lento, pero avanzando.

Como ejemplo, el Estado de Jalisco es uno de los 20 Estados que ya cuentan con el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción¹², así como con la estructura y funcionamiento armonizados y plasmados en la Constitución Política del Estado de Jalisco y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

III.- LOS SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN Y SU NECESARIA IMPLEMENTACIÓN

Los Municipios en México, desde el aspecto administrativo, forman parte de *la descentralización por región, son una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.*¹³

Esta organización administrativa se encuentra gobernada por un órgano colegiado supremo denominado Ayuntamiento, integrado por el Presidente Municipal y por los Ediles que representan las distintas fuerzas políticas electas por los habitantes de la marcación territorial determinada. Esta integración haría pensar que el Ayuntamiento cuenta con los controles suficientes para que las decisiones sean adecuadas a las necesidades comunes, sin embargo,

no se implementa en la mayoría de los Ayuntamientos de México el sistema de las decisiones colegiadas; la mayor parte de las decisiones trascendentes para el Municipio son tomadas por el Presidente Municipal; aunque la máxima autoridad de la Corporación

¹² El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco contará con un Comité Coordinador que estará integrado de la siguiente manera: a) Titular de la Auditoría Superior; b) Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; c) Titular de la Contraloría del Estado; d) Titular de la Presidencia del Tribunal de Justicia Administrativa; e) Titular de la Presidencia del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; f) Un representante del Consejo de la Judicatura; y g) Un representante del Comité de Participación Social (...) Constitución Política del Estado de Jalisco artículo 107 Ter.

¹³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 216.

*es, o debe ser el Cabildo, la mayoría de los Regidores pertenecen a un mismo partido político, lo cual merma la fuerza del Cabildo.*¹⁴

Lo anterior ocasiona que las decisiones, así como la vigilancia interna de la Administración Pública en los Municipios se concentre en una persona y se tienda a favorecer a los propios, con parcialidad en la toma de decisiones y con opacidad en la rendición de cuentas, lo que conduce directamente a la corrupción en los Ayuntamientos.

¿Pero cuál es la situación de la corrupción que coexiste en la Administración Pública Municipal? ¿el Sistema Nacional y los 32 Sistemas Locales alcanzan a combatir la corrupción que se da en el primer orden de gobierno? La corrupción es una, pero sus formas de manifestación son diversas y aquí la relación con los Municipios que atiende principalmente, hacia el exterior, a los trámites que se realizan y servicios públicos que se prestan en dicho nivel de gobierno y que, por el vínculo directo entre servidores públicos municipales y ciudadanos, da lugar a negociaciones ilícitas para la obtención de beneficios vulnerando los intereses colectivos, y hacia el interior de la Administración Pública, con las decisiones y control unipersonal para favorecer a servidores públicos¹⁵ de la misma corriente política que realizan actos que recaen en la corrupción.

Del análisis sistemático del texto constitucional y legislativo que soporta el tema anticorrupción, se desprende la inclusión de los Municipios como orden de gobierno competente para la coordinación en el combate a la corrupción. La tabla

¹⁴ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México, 1998, p. 302.

¹⁵ (...) Además, no se establecen mecanismos donde el Pleno de la Corporación tome decisiones trascendentes en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Ayuntamiento; o, al menos que quedase el Cabildo como Órgano a resolver en casos de inconformidad por parte de los servidores afectados. En todo caso, son preferibles las decisiones de manera colegiada que las de carácter individual, lo cual, no existe generalmente en las legislaciones municipales de México; otra deficiencia que se presenta, es con la relación a que no se menciona la participación ciudadana, ya sea en la iniciativa o en el procedimiento de sanciones y destituciones de los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones, lo cual es de vital importancia. (...) *Ibidem*, p. 309.

de a continuación muestra las generalidades de los ordenamientos a nivel Federal y Estatal en Jalisco.

Ordenamiento	Inclusión de los Municipios en el ámbito Federal y Local en materia anticorrupción (Generalidades). ¹⁶
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Art. 113. (...) coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno (...)
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.	Art. 1. (...) de observancia general en territorio nacional (...) objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los <i>municipios</i> y las <i>alcaldías</i> de la Ciudad de México (...) Art. 3. (...) VI. Entes Públicos: (...) <i>municipios</i> y <i>alcaldías</i> de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades (...)
Constitución Política del Estado de Jalisco.	Art. 107 Ter. El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales y <i>municipales</i> competentes (...)
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.	Art. 1. (...) de observancia general en todo el territorio del Estado, tiene por objeto establecer y regular las acciones relativas a la coordinación entre el Estado y los <i>Municipios</i> (...) Art. 3. (...) VI. Entes Públicos: (...) <i>municipios</i> , sus dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y <i>Paramunicipal</i> (...)

¹⁶ Elaboración propia, información obtenida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 113, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción artículos 1 y 3, Constitución Política del Estado de Jalisco artículo 107 Ter, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco artículos 1, 3 y 36, así como de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco artículo 37 fracción XVII.

	Art. 36. 1. Los <i>municipios</i> podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción (...)
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.	Artículo 37. Son obligaciones de los Ayuntamientos, las siguientes: (...) XVII. Coordinarse con la Federación, Estados y Municipios, en materia de combate a la corrupción; (...)

Si bien, el texto constitucional establece la obligación para los Estados de la creación de Sistemas Locales, la gran parte de estos no establece el deber de instaurar los Sistemas Municipales Anticorrupción, dejando al arbitrio de cada Municipio su conformación con el argumento principal de la autonomía municipal prevista en el artículo 115 Constitucional, mismo que señala que *los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (...)*¹⁷ El contraste con mayor precisión se da entre el Estado de México y Jalisco.

El texto constitucional y legal local del Estado de México señala la obligación que tienen los Municipios de formar el Sistema Municipal Anticorrupción, plasma los lineamientos que se deben seguir para su instalación y atribuciones del mismo; la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios señala:

Artículo 61. El Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal.
Artículo 62. El Sistema Municipal Anticorrupción se integrará por:
I. Un Comité Coordinador Municipal.
II. Un Comité de Participación Ciudadana.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

Artículo 63. El Comité Coordinador Municipal se integrará por:
I. El titular de la contraloría municipal.
II. El titular de la unidad de transparencia y acceso a la información del municipio.
III. Un representante del Comité de Participación Ciudadana Municipal, quien lo presidirá.
(...)
*Artículo 69. El Comité de Participación Ciudadana Municipal se integrará por tres ciudadanos que se hayan destacado por su contribución al combate a la corrupción, de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta. (...)*¹⁸

En el Estado de Jalisco la Constitución local no prevé los Sistemas Municipales Anticorrupción, no obstante en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco en su artículo 36 plasma la posibilidad, no así la obligación, para que los Municipios los conformen; importante señalar que su regulación es mínima, se reduce a un artículo y a dar las bases para su creación armonizada con el Sistema Estatal y Nacional. Aunado a ello, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco establece la obligación que tienen los Ayuntamientos de coordinarse en materia de combate a la corrupción, pero no señala el mecanismo para tal efecto.¹⁹ Por lo tanto, deja en evidencia el pensamiento e intención del legislador Jalisciense, primero, al considerar suficiente el andamiaje Federal y Estatal la corrupción municipal no tendría más salida que su extinción, y segundo, deja abierta la posibilidad a los 125 Ayuntamientos para que con su estructura, autonomía, presupuesto y reglamentación conformen los Sistemas Municipales, como instancia de coordinación con la Federación y el Estado.

La realidad difiere. Es en la Administración Pública Municipal donde la corrupción impera a diario, en trámites tan sencillos como la obtención de licencias de construcción, cambio de uso de suelo, de comercio, en la adquisición de materiales, contratación de obra pública municipal, desvío de recursos municipales por parte de los servidores públicos, en numerosas conductas que recaen en la corrupción y deben ser atendidas. Lo anterior, en ocasiones se genera a raíz de la impunidad y proteccionismo que predomina en los gobiernos

¹⁸ Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, emitida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el día 30 de mayo de 2017, artículos 61 a 63, 69.

¹⁹ Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, emitida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el día 05 de octubre de 2000, artículo 37 fracción XVII.

municipales, de tal forma que, a decir de Diego Valadés *la impunidad política ha limitado la capacidad de acción institucional y esto a su vez ha potenciado la impunidad en otros ámbitos, haciendo de México un país con bajos estándares en materia de Estado de derecho.*²⁰

Si en los Municipios de Jalisco no es obligatoria la conformación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, la pregunta debiera ser: sin un Sistema Municipal Anticorrupción ¿con quién se coordinaría el Sistema Estatal y Nacional para el combate efectivo? ¿Con el Presidente Municipal o con el Contralor Municipal? La respuesta podría proteger a servidores públicos deshonestos para seguir obteniendo beneficios ilícitos en perjuicio de la sociedad, razón por la cual es necesario que exista un Sistema imparcial, que se coordine con autoridades estatales y federales, que de certeza a los habitantes de que la corrupción se combate horizontal y verticalmente, sin distinciones ni amiguismos, esos que abundan tanto en la política cotidiana.

El sistema anticorrupción en el Municipio de Guadalajara, Jalisco

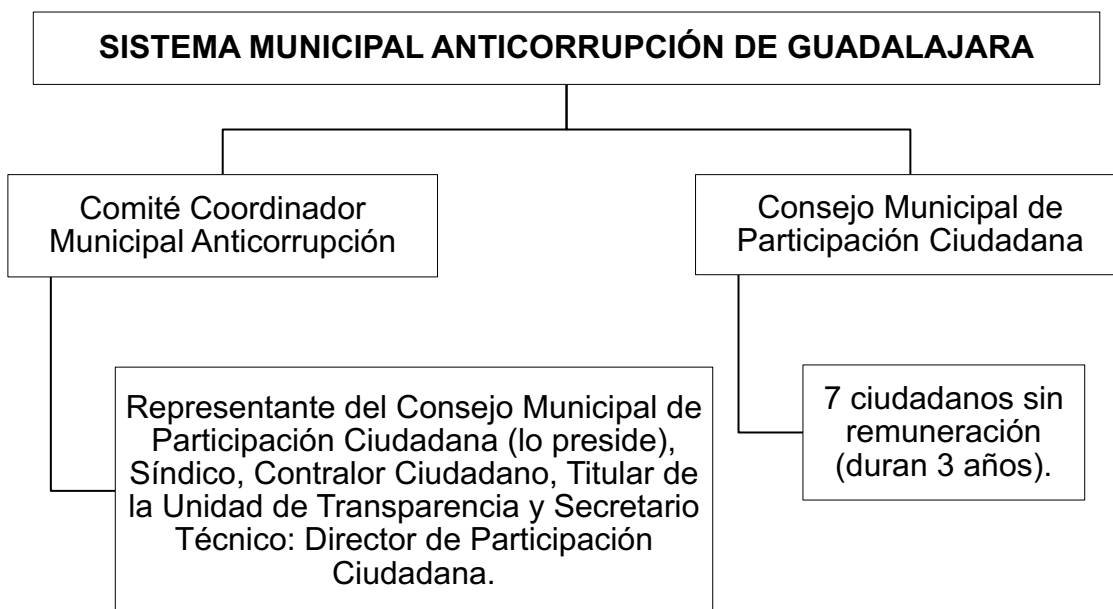
El Municipio de Guadalajara fue el primero en el Estado de Jalisco en crear el Sistema Municipal Anticorrupción, acorde a sus exigencias, pero armonizado al Estatal y Nacional. Esta instancia de coordinación, *tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política en materia anticorrupción en los Entes Públicos, así como estructurar e instrumentar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación con el Comité Coordinador en materia de anticorrupción (...)*²¹

Será referente para el combate a la corrupción en el Municipio ya que su integración, lejos de ser burocrática (por no crear más plazas laborales), da espacio a ciudadanos sin afiliación partidista alguna, lo que busca garantizar la

²⁰ SALAZAR, Pedro, IBARRA PALAFOX, Francisco y B. FLORES, Imer, *¿Cómo combatir la corrupción?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2017, p. 13.

²¹ Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara, emitido mediante dictamen de ordenamiento municipal publicado en la Gaceta Municipal de Guadalajara el día 06 de marzo de 2018, artículo 3.

imparcialidad y objetividad en la emisión de recomendaciones y políticas públicas. Se integra de la siguiente manera:



22

El Consejo Municipal de Participación Ciudadana no tiene dentro de sus atribuciones el inicio de procedimientos administrativos ni de aplicación de sanciones, en cambio, *las recomendaciones que emita el Consejo serán públicas*,²³ lo que da motivo para que los servidores públicos corrijan su actuar y si no lo hacen, continuar el procedimiento respectivo teniendo como fundamento lo señalado por los siete consejeros ciudadanos.

Además de este Sistema, Guadalajara cuenta con la estructura gubernamental adecuada para el combate a la corrupción, que incluye la Comisión Edilicia de Transparencia, Rendición de cuentas y Combate a la corrupción, así como las Direcciones de Responsabilidades, Administración, Innovación Gubernamental, Atención Ciudadana, Participación Ciudadana, Contraloría Ciudadana, entre otras, que dentro de sus atribuciones se encuentra la implementación de mecanismos para prevenir la corrupción y en su caso

²² Elaboración propia, información obtenida del Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara artículos 4, 7, 13, 17; Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara artículos 30, 77.

²³ Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara, artículo 22.

derivar la información a quienes la facultad de iniciar procedimientos administrativos; así lo establece el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara.²⁴

Guadalajara puso el ejemplo y los Municipios que integran la Zona Metropolitana (ZMG) han iniciado los trabajos en la materia. Sin embargo, ¿en qué escenario se encuentran los Municipios del interior del Estado? Aquellos alejados de la Capital, que tienen poco presupuesto e interés nulo en el combate a la corrupción, donde es escasa la participación de los ciudadanos y la transparencia no es eje rector de la rendición de cuentas, o bien, donde la mayor parte de la nómina es familiar del Presidente Municipal o Regidores. Ahí la corrupción existe, está latente frente a todos y lastima de igual manera. De forma paralela a los Municipios integrantes de la ZMG, resulta indispensable que los que pertenecen al interior del Estado conformen los Sistemas Anticorrupción y esto se dará, por no existir obligación actualmente, con voluntad política de los Plenos y con la exigencia ciudadana que deberá hacerse presente por el hartazgo de esta problemática; o bien, reformando la legislación para instaurar la obligación.

IV.- PROPUESTA DE REFORMA PARA LA OBLIGATORIEDAD DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE JALISCO Y RUTA IDEAL PARA SU CONFORMACIÓN

Para que se combata la corrupción en los Municipios de Jalisco es necesario que existan los Sistemas Municipales, por lo cual el Congreso del Estado de Jalisco debe reformar el artículo 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco para que sea obligatorio la conformación de los Sistemas Municipales en los 125 Municipios del Estado, dando certeza para la efectiva coordinación con las autoridades.

Además, se deberá adicionar al artículo 36 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco el requerimiento de

²⁴ Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, artículos 79, 80, 114, 115, 116.

votación por mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para la elección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana Municipal. La integración ciudadana²⁵ del Sistema garantizará imparcialidad por la forma de su elección vía mayoría calificada de los Plenos de los Ayuntamientos, asegurando también la participación de la oposición dando voz a las distintas fuerzas políticas representadas en el Municipio. También, resulta importante que se adicione al artículo 37 en su fracción XVII de la Ley en comento, que la coordinación con la Federación, Estados y Municipios se realizará a través de los Sistemas Municipales Anticorrupción. Se detallan las propuestas:

Texto actual ²⁶	Propuesta
<p>Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.</p> <p>Artículo 36.</p> <p>1. Los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción. (...)</p>	<p>Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.</p> <p>Artículo 36.</p> <p>1. Los municipios <i>deberán</i> integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción. (...)</p>
<p>Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.</p> <p>Artículo 36. Se requiere el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para:</p> <p>I. a X.</p> <p>XI. Los demás casos que señalen la presente ley y otras leyes.</p>	<p>Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.</p> <p>Artículo 36. Se requiere el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para:</p> <p>I. a X.</p> <p><i>XI. Elegir a los miembros del Comité de Participación Ciudadana del</i></p>

²⁵ Con ello, se busca *perfeccionar los controles ciudadanos, para lo cual se requiere mayor cultura cívica y participación (...)* COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México, op. cit.*, p. 313.

²⁶ Elaboración propia, información obtenida de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco artículo 36 y de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco artículo 36 y 37.

<p>Artículo 37. Son obligaciones de los Ayuntamientos, las siguientes:</p> <p>I. a XVI.</p> <p>XVII. Coordinarse con la Federación, Estados y Municipios, en materia de combate a la corrupción; (...)</p>	<p><i>Sistema Municipal Anticorrupción.</i></p> <p>XII. Los demás casos que señalen la presente ley y otras leyes.</p> <p>Artículo 37. Son obligaciones de los Ayuntamientos, las siguientes:</p> <p>I. a XVI.</p> <p>XVII. Coordinarse con la Federación, Estados y Municipios, en materia de combate a la corrupción, <i>a través de los Sistemas Municipales Anticorrupción;</i> (...)</p>
--	---

Una vez que el Congreso del Estado de Jalisco realice las reformas necesarias a la Legislación, los Municipios deberán seguir criterios mínimos, dentro de su autonomía, para la creación de los Sistemas Municipales. La ruta ideal sería la siguiente.

1.- El Pleno del Ayuntamiento deberá crear una Comisión Edilicia denominada *Anticorrupción*, que inicie los trabajos para la redacción del Reglamento del Sistema Municipal Anticorrupción, donde además de los ediles miembros de la Comisión, intervengan expertos y sociedad civil organizada, por ejemplo, instituciones educativas con presencia en el Municipio, sectores obrero, campesino, empresarial, entre otros. Destacar que dicha Comisión Edilicia será independiente del Sistema, tal y como lo establece el artículo 36 párrafo 2 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.²⁷

2.- El Comité Coordinador del Sistema se integrará por el Contralor Municipal, Síndico, Titular de la Unidad de Transparencia, un Regidor de mayoría relativa, un Regidor de representación proporcional, Presidente del Comité de Participación Ciudadana y el Director de Participación Ciudadana, buscando que la integración sea impar para el caso de empate en las votaciones.

²⁷ Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, artículo 36.

3.- Formarán parte del Comité de Participación Ciudadana Municipal cinco ciudadanos destacados en anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia, propuestos por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, electos por mayoría calificada en el Pleno del Ayuntamiento. La integración deberá ser impar.

4.- Aprobado el Reglamento del Sistema Municipal Anticorrupción por el Pleno, se procederá a la instalación del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana.

Claro está que, sin la participación voluntaria de los ciudadanos, los Sistemas serían un conjunto más de órganos y carecerían de escrutinio público, imprescindible para el combate. Se hace énfasis en la voluntad ciudadana porque *la participación es tomar parte activa, voluntaria y personalmente. Voluntariamente es un detalle importante, porque, si se obliga a la gente a participar a la fuerza, eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo.*²⁸

V. CONCLUSIONES

La corrupción se encuentra presente en los tres niveles de gobierno, su manifestación es diversa y debe ser atendida, combatida con conocimiento y con instrumentos eficaces. Se concluye lo siguiente.

1.- Son suficientes pero reformables las medidas legislativas que existen en México para el combate a la corrupción, sin embargo, su instrumentación ha sido lenta lo que reduce la efectividad y materialización. El Sistema Nacional está incompleto lo que deriva en que los Sistemas Locales se encuentren de igual forma y no exista una efectiva coordinación de los integrantes.

2.- El legislador Jalisciense, al dejar opcional a los Ayuntamientos la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, dio un retroceso en el

²⁸ SARTORI, Giovanni, *Lección de democracia*, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE, México, 2015, p. 41.

combate a la corrupción ya que su conformación, al no ser obligatoria, será lenta y con posibilidad a que no se realice.

3.- La corrupción que se da en la Administración Pública Municipal se combate con las generalidades que prevé el Sistema Nacional y los Sistemas Locales, pero no con la cercanía necesaria a las causas sociales de los habitantes de un Municipio, de aquí la importancia de los Sistemas Municipales Anticorrupción como la instancia de coordinación para su eficaz combate, con auxilio de ciudadanos comprometidos con la causa, sin afiliación partidista o vínculo alguno con el gobierno.

4.- No se extinguirá la corrupción solo con sistemas, y menor aún, con la sola participación de servidores públicos; para que los sistemas funcionen se requieren verdaderos contrapesos que vigilen su actuar y eficacia, teniendo esta atribución *de facto* la sociedad civil organizada.

5.- La impunidad en México ha generado que la sociedad desconfíe de las instituciones y es que la corrupción quebranta los intereses de todos beneficiando a unos cuantos. Aquí es donde los servidores públicos, independientemente del cargo que desempeñen, deben ser éticos en el ejercicio de su actuar por la representación del Estado, porque *cuando los principios se mantienen sanos, aún las leyes malas hacen el efecto de las buenas: la fuerza del principio suple a todo.*²⁹

BIBLIOGRAFÍA

ADAME GODDARD, Jorge, *Curso de derecho romano clásico. Introducción e historia, acciones, bienes, familia, sucesiones, liberalidades, obligaciones y contratos*, Porrúa, México, 2014

BOBBIO, Norberto, *Democracia y secreto*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México, 1998

²⁹ MONTESQUIEU, C., *El espíritu de las leyes*, p. 109.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª edición, Porrúa, México, 2015

SALAZAR, Pedro; IBARRA PALAFOX, Francisco y B. FLORES, Imer, *¿Cómo combatir la corrupción?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2017

MONTESQUIEU, C., *El espíritu de las leyes*, 18va. edición, Nicolás Estévez, Porrúa, México, 2010, Colección Sepan Cuantos

SARTORI, Giovanni, *Lección de democracia*, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE, México, 2015

Código Penal Federal, emitido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931

Constitución Política del Estado de Jalisco, emitida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el día 11 de julio de 1917

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 05 de febrero de 1917

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, emitida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el día 05 de octubre de 2000

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, emitida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el día 18 de julio de 2017

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, emitida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el día 30 de mayo de 2017

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, emitida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 2016

Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara, emitido mediante dictamen de ordenamiento municipal publicado en la Gaceta Municipal de Guadalajara el día 06 de marzo de 2018

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, emitido mediante dictamen de ordenamiento municipal publicado en la Gaceta Municipal de Guadalajara el día 01 de octubre de 2015

Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara, emitido mediante dictamen de ordenamiento municipal publicado en la Gaceta Municipal de Guadalajara el día 19 de noviembre de 2015

Índice de Percepción de la Corrupción 2017, Transparencia Internacional / <https://www.transparency.org/country/MEX#> / Fecha de consulta: 10 de agosto de 2018

Pacto por México / https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf / Fecha de consulta: 18 de agosto de 2018

Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas / http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Seguimiento_32SLA-31.07.2018-Tablas-1.pdf / Fecha de consulta: 10 de agosto de 2018