

El reto de construir el Sistema Municipal Anticorrupción

Lucía Eunice Torres Guerrero



Lucía Eunice Torres Guerrero. Es maestra en Derecho Constitucional y Amparo, por el Centro Universitario Ixtlahuaca. Estudió la licenciatura en derecho en el Centro Universitario Didáskalos. Durante la administración 2016-2018 ocupó el cargo de Contralora Municipal de Calimaya. En este mismo municipio es delegada de la Federación de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados (FECOBAA).

En 2017, fue encargada de despacho de la Tesorería Municipal de Calimaya. Además, ha participado en los equipos de transición de los presidentes municipales de Toluca y Calimaya, en las administraciones 2013-2015 y 2016-2018, respectivamente. Se desempeñó en la Subdirección de Ingresos de la Tesorería de Toluca. Fungió como asesor jurídico financiero del Órgano Municipal de Residuos Sólidos del Ayuntamiento de Toluca y Jefa del Departamento de Fiscalización, dependiente de la Subdirección de Ingresos de la Tesorería Municipal. En el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), fue abogada dictaminadora y posteriormente, responsable de la Sección Jurídica en el Departamento de Pensiones.



Entre sus estudios de actualización se cuentan foros nacionales, seminarios, cursos, talleres y conferencias en materia de derecho administrativo, penal y electoral. En 2016, obtuvo el certificado de competencia laboral en la norma institucional por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), como contralora municipal.

Disertación presentada el 24 de julio de 2018 en el marco del ciclo de conferencias organizado por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Introducción

México pasó del lugar 95 al 123 en el índice de Transparencia Internacional; en América Latina, ocupó el sexto lugar entre los países con mayor percepción de la corrupción en el 2014. Razón por la cual el Poder Legislativo de la Federación se vio en la imperante necesidad de aprobar mediante decreto del 27 de mayo de 2015, el Sistema Nacional Anticorrupción, asentado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Derivado de la reforma constitucional, se otorgó un plazo de 180 días a las entidades federativas para que pudieran reformar sus constituciones locales y generar leyes que propiciaran la creación de sus sistemas estatales anticorrupción y como una reacción en cadena, establecer los sistemas municipales anticorrupción.

De esta manera, este trabajo tiene como objetivo exponer la experiencia del municipio mexiquense de Calimaya, tomándolo como referencia para ejemplificar el reto que significa construir el Sistema Municipal Anticorrupción.

El caso de Calimaya

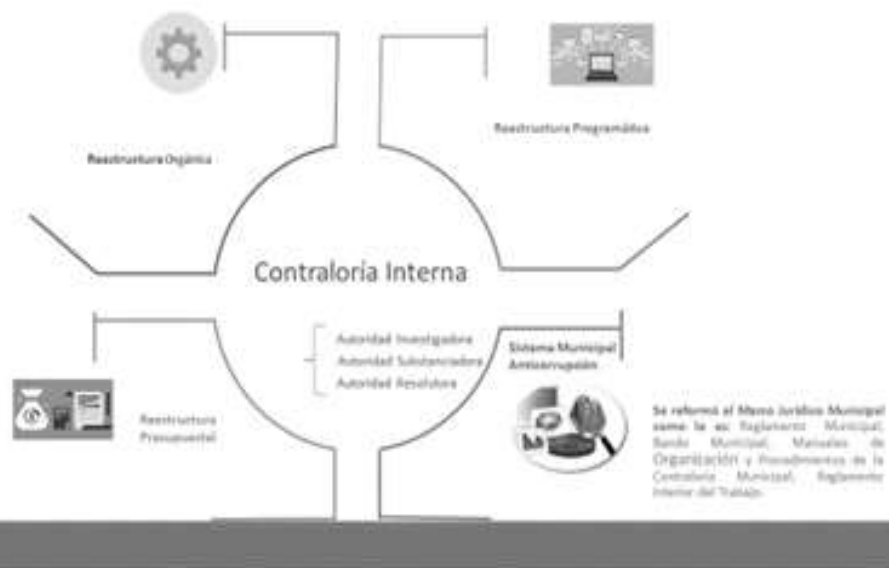
El 24 de abril de 2017, surge la adecuación de la Constitución Política del Es-

tado Libre y Soberano de México, para dar origen al Sistema Estatal Anticorrupción. A partir de esa fecha, comenzó a correr el plazo de 90 días para los 125 municipios del estado.

En Calimaya, el proceso fue largo y de trabajo conjunto entre varios servidores públicos para poder dar vida al Sistema Municipal Anticorrupción. El cabildo participó aprobando las reformas a nuestros ordenamientos locales, como el bando municipal. El secretario del ayuntamiento fue quien elaboró las convocatorias para la creación del comité de selección y el comité coordinador. La Unidad Jurídica dando certeza y revisando los documentos para la integración de los comités. La Tesorería Municipal dotando de varios recursos a la Contraloría Municipal. La Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) participó dando transparencia a la integración del sistema municipal y programando el presupuesto, con el que no contaba la Contraloría para poner en marcha el mencionado sistema municipal.

Fue necesaria una reestructura al Órgano Interno de Control, que comprendió tres tipos de reestructuración: orgánica, programática y presupuestal.

Cuadro 1. Reestructura de los Órganos Internos de Control Municipales



70

Fuente: elaboración propia

La reestructuración orgánica para dotar de tres figuras contempladas en el sistema anticorrupción: la autoridad investigadora, la autoridad substanciadora y la autoridad resolutora. En los municipios pequeños, muchas de las contralorías operaban con un solo abogado, y los municipios grandes, aunque contaban con una estructura más amplia, no era acorde a los nuevos requerimientos. En el caso de Calimaya, la Contraloría estaba integrada únicamente del contralor, una secretaria y un notificador, personal insuficiente para cumplir con el propósito. La reestructura orgánica dio lugar a las reestructuras presupuestal y programática. Representó una labor ardua.

Integración del Sistema Municipal Anticorrupción

El Sistema Municipal Anticorrupción según el artículo octavo transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, debía iniciar con una Comisión de Selección Municipal que a la vez nombraría al Comité de Participación Ciudadana Municipal y una vez integrado éste se instalaría el Comité Coordinador Municipal.

Comisión de Selección Municipal

Siendo una atribución directa de los ayuntamientos la designación de los integrantes de la Comisión de Selección Municipal, en Calimaya, se observaron los requisitos establecidos en el artículo 72 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, es decir, integrarse por cinco mexiquenses por un periodo de dieciocho meses. Convocando a instituciones de educación e investigación del municipio para proponer candidatos destacados por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, y tres debían ser seleccionados por esta invitación. Y dos integrantes debían resultar de la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil o a personas con

conocimientos en la materia ya mencionada. En el municipio se tuvieron que emitir dos convocatorias. La primera convocatoria no tuvo éxito porque es difícil, y más en municipios pequeños, que las personas deseen participar en este tipo de invitaciones con cargos honorarios. En la segunda convocatoria, se tuvo un acercamiento a las instituciones educativas, a extesoreros y excontralores para poder dar vida a esta reforma. El proceso de organización, conducción y validación de la elección y designación de los miembros fue realizado por la Secretaría del Ayuntamiento.

Comité de Participación Ciudadana Municipal

Posterior a la conformación del Comité de Selección Municipal este procedió a la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección y designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana Municipal. De acuerdo con el artículo octavo transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios dicho comité se formará de tres integrantes: el que representará al Comité de Participación Ciudadana Municipal y durará en el encargo un año; otro miembro que durará en su encargo dos años y uno más, que durará en su encargo tres años.

Una vez hecha la convocatoria, en Calimaya, la Comisión de Selección Municipal, en conjunto con la Secretaría del Ayuntamiento, la Unidad Jurídica y la Contraloría Municipal estudiaron, evaluaron y deliberaron respecto de los documentos presentados por los aspirantes, y calificaron en mayor o menor la grado la experiencia, grado académico; las aptitudes y capacidades de los aspirantes, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción para determinar la integración del Comité de Participación Ciudadana Municipal.

Su objetivo es coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Municipal, así como ser la instancia de vinculación las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Municipal Anticorrupción. Así pues, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, en su artículo 75 le establece atribuciones que podrían agruparse como sigue:

- **Proponer al Comité Coordinador Municipal:** Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias 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. Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico municipal de quejas y denuncias.

- **Red anticorrupción.** Proponer mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción
- **Indicadores para control de la corrupción:** Proponer indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la Política Municipal en la materia, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción.
- **Fiscalización Ciudadana.** Proponer reglas y procedimientos para recibir las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar al Órgano Superior de Fiscalización del

Estado de México y a los entes públicos fiscalizadores.

- **Desempeño Comité Coordinador.** Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador Municipal y realizar observaciones.
- **Promover la colaboración con instituciones en la materia,** con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.
- **Seguimiento.** El CPCM dará seguimiento al funcionamiento del Sistema Municipal Anticorrupción.

Comité Coordinador Municipal

Se instalará en un plazo no mayor a sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el Comité de Participación Ciudadana Municipal. Una vez instalado el mencionado comité, tendrá un plazo de noventa días para emitir las disposiciones relativas a su funcionamiento, según el octavo transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios estipula en su artículo 63 que 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.

Y en el artículo 65 de la misma ley, están señaladas únicamente las atribuciones de este último integrante. Más no así las del contralor y del titular de la Unidad de Transparencia. Este comité se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses y es necesaria la presencia de todos sus integrantes y las determinaciones se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos que la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios establezca mayoría calificada. Y en su artículo 78 estipula que conforme a las disposiciones que el Sistema Estatal Anticorrupción establezca, el Comité Coordinador Municipal, realizará las acciones necesarias para registrar en la Plataforma Digital Estatal, la información que en el ámbito de su competencia se genere en las materias de:

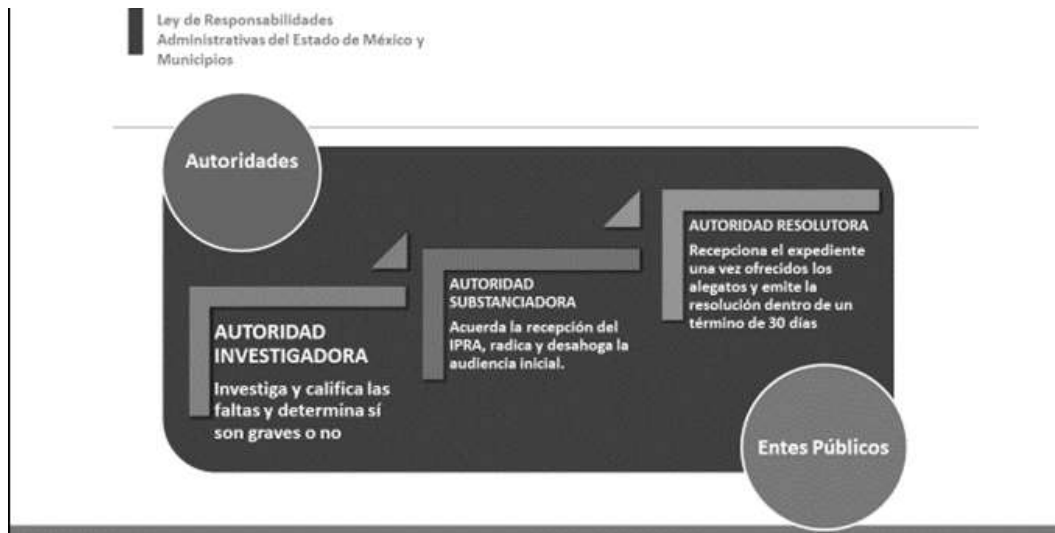
- I. Evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- II. Servidores públicos que intervengan en los procedimientos de contrataciones públicas.
- III. Servidores públicos y particulares sancionados.
- IV. Denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- V. Información pública de contrataciones.

Al respecto es preciso decir que el Estado de México no cuenta con dicha plataforma y para lograrlo se requerirá de mucho dinero y tiempo. Sin embargo, al darle cumplimiento a lo estipulado la Plataforma Digital permitiría una comunicación entre niveles de gobierno del mismo estado e incluso entre otros estados para conocer los antecedentes de servidores públicos o empresas.

Para dar cumplimiento a la reforma son necesarios cambios en los órganos internos de control porque la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios señala la existencia de tres figuras:

74

Cuadro 2. Autoridades del Procedimiento de responsabilidad administrativo



Fuente: elaboración propia con base en el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

Además, apunta que no puede un mismo servidor público fungir como autoridad investigadora y substanciadora. Y que son parte del procedimiento administrativo (artículo 120 de la LRAEMYM):

- La autoridad investigadora.
- El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave.
- El particular sea persona física o jurídica colectiva, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas particulares.
- Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

Es de gran trascendencia que se incluya al particular (persona física o jurídica colectiva) porque significa un combate a la corrupción de adentro hacia afuera y viceversa. Anteriormente la responsabilidad recaía en el servidor público encargado de las licitaciones para el comité, sin ninguna sanción para la empresa o proveedor. Con esta inclusión es posible que esa empresa o proveedor procure un concurso en regla, que en caso contrario, podría provocarle un procedimiento administrativo y hasta penal.

75

Las contralorías municipales resolverán únicamente sobre faltas no graves. El Tribunal de Justicia Administrativa resolverá sobre las faltas graves.

Cuadro 3. Tipos de sanciones

Por faltas no graves	Por faltas graves
1. Amonestación pública o privada. 2. Suspensión del empleo cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de 1 día ni mayor a 30 días naturales.	1. Suspensión del empleo cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de 30 ni mayor a 90 días naturales. 2. Destitución de su empleo, cargo o comisión.

<p>3. Destitución de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo no menor de 3 meses ni mayor de 1 año.</p>	<p>3. Sanción económica.</p> <p>4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p>
<p>Prescripción: 3 años</p>	<p>Prescripción: 7 años</p>

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 78,79 y 82 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Son cuatro los medios de impugnación presentes en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios:

76

<p>Recurso de inconformidad</p>
<p>Procede contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calificación de los hechos como faltas administrativas no graves • Abstención de iniciar de procedimiento de responsabilidad administrativa.
<p>Plazo para interponerlo:</p> <p>Cinco días hábiles a partir de la notificación de la resolución impugnada.</p>
<p>Ante quien debe interponerse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La autoridad investigadora.
<p>La resolución del recurso de inconformidad consistirá en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confirmar la determinación de calificación o abstención. • Dejar sin efectos la determinación de calificación o abstención.

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 106, 107 y 114 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Recurso de revocación

Procede contra:

- Resoluciones emitidas por la Secretaría de la Contraloría (faltas no graves).
- Resoluciones emitidas por los órganos internos de control (faltas no graves).

Plazo para interponerlo:

Quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Ante quien debe interponerse:

- La autoridad que emitió la resolución.
- El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, vía juicio contencioso administrativo.

El recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución:

- Cuando lo solicite el recurrente.
- Cuando no se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

77

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 196, 197 y 198 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Recurso de reclamación

Procede contra:

De las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras cuando:

- Admitan, desechen o tengan por no presentado lo siguiente:
 - a) El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
 - b) La contestación a dicho informe.
 - c) Las pruebas ofrecidas

<ul style="list-style-type: none"> Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción.
Aquellas que admitan o nieguen la intervención de terceros interesados.
Plazo para interponerlo: Cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente.
Ante quien debe interponerse: <ul style="list-style-type: none"> La autoridad substanciadora. La autoridad resolutora.
La resolución del recurso no admitirá recurso en contra.

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 199 y 200 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

78

Recurso de apelación
Procede contra: Las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (faltas graves) <ul style="list-style-type: none"> La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.
Plazo para interponerlo: Quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación correspondiente.
Ante quien debe interponerse: Tribunal que emitió la resolución.

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 201 y 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Reflexiones finales

Resulta necesaria la armonización y adecuación de diversos ordenamientos jurídicos a efecto de brindar vigencia a la creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios para el funcionamiento de dicho sistema, de conformidad con lo dispuesto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para que las autoridades estatales y municipales competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Sería necesario la armonización de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, entre otros cuerpos normativos, con el Código de Procedimientos y para esto, la primera debería reformarse (abrogar y/o derogar) en su artículo 122. Y con el Manual Único de Contabilidad Gubernamental de las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México, ya que dicho manual no contiene claves programáticas para las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras.

Se establecieron términos precisos para la citación y el desahogo de la garantía de audiencia y la emisión de la resolución, pero también se pusieron al alcance de los denunciantes un mayor número de medios de impugnación, lo que en algún momento podría entorpecer la impartición de justicia de los órganos de control.

Se considera que el transitorio décimo de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, al entrar en vigor debió quedar redactado de la siguiente manera: Los procedimientos y periodos de investigación en curso anteriores a la entrada en vigor del presente decreto, se substanciarán conforme a la legislación vigente al momento de su inicio.

Si bien es cierto que el artículo 9, fracción XIV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, señala que los síndicos municipales y el Órgano de Contraloría Municipal, son autoridades facultadas para la aplicación de la citada ley, también es cierto que ésta, no establece las atribuciones o facultades otorgadas a los síndicos municipales. Y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 53, fracción XIV, señala como atribución del síndico municipal: admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de

su competencia. Sin embargo, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se adicionaron medios de impugnación, sin ser competente en ninguno de los mencionados recursos, los síndicos municipales.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-cuarto/>

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>