

CASO PRÁCTICO PARA EVALUARA LAS Y A LOS ASPIRANTES A LA TITULARIDAD DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE MICHOACÁN.

FOLIO: 016

I. Política Estatal Anticorrupción

Luego de que el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción aprobó la Política Estatal Anticorrupción (PEA), un municipio solicitó al CPC, acudir a diseñar la implementación de la misma comenzando con la Plataforma Digital Estatal. El municipio se encuentra interesado en implementar un modelo que se conecte directamente con la Plataforma Digital Nacional, sin conectarse a la Plataforma Digital Estatal, además, contrario a lo aprobado por el Comité Coordinador, contarán con su propio padrón de proveedores municipal, distinto al que promueve el gobierno del Estado. El CPC ha pedido el pago de viáticos a la Secretaría Técnica (ST) para promover el cumplimiento del acuerdo del Comité Coordinador, incluso, en sesión pública emitió un acuerdo para acudir a todos los municipios a promover la implementación de la PEA, acuerdo que remitió a la Secretaría Técnica para fundamentar su solicitud. Por otra parte, aunque el municipio en cuestión requiere el apoyo del CPC para implementar la PEA, el oficio que remite el Presidente Municipal, solicita iniciar con los trabajos de implementación de la PEA, pero aclara que, de acuerdo a las necesidades del municipio, lo cual supone, un padrón de proveedores con las características que ya ha determinado el cabildo entre las cuales se encuentra la de no conectarse a la plataforma local. Su fundamentación, de acuerdo con el oficio, remite al artículo 115 constitucional, específicamente a la autonomía municipal.

II. Responde a las siguientes preguntas de manera amplia, con la motivación y el fundamento que corresponda en tu rol de titular de la Secretaría Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción.

1. En cuanto a la implementación de la PEA.

1.1. ¿Es jurídicamente válido que un municipio cambie los términos de la PEA y la implemente con los ajustes que determine el pleno del ayuntamiento?

De conformidad a la descripción que antecede, se menciona que la fundamentación que incluyó el Presidente Municipal en el oficio, lo fundamentó en el artículo 115 Constitucional, específicamente aduciendo a la autonomía municipal.

Si bien, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes:

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

[El subrayado es propio para enfatizar]

De lo anterior, es posible advertir que si bien la Constitución faculta a los municipios para aprobar sus *bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia*. La propia Constitución es clara en establecer el ámbito de competencia del municipio, esto es que, que se regule *dentro de sus respectivas jurisdicciones* y también en el ámbito de los servicios públicos de su competencia, estos últimos servicios establecidos en los incisos que van de la a) al i), sin que se observe de manera expresa que el Municipio esté facultado para cambiar la Política Pública.

Por el contrario, la propia Constitución, en su artículo 113, establece como atribución del Sistema Nacional Anticorrupción el diseño de políticas integrales:

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 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:

(...)

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

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;

[El subrayado es propio para enfatizar]

Esta atribución expresa en la Constitución, se establece precisamente para establecer y delimitar competencias de entes del Estado y evitar con ello controversias jurídicas.

Aun así, respecto a la supuesta autonomía municipal, existen criterios de nuestro máximo tribunal que establecen que el cumplimiento de leyes de carácter estatal no vulneran su ámbito competencial mientras no se faculte o regule en materias legalmente concedidas a éste ente. Es menester recalcar, que las materias en las que puede regularse el Municipio son limitadas, marcadas con los incisos y fuera de éstas extralimitaría sus atribuciones, máxime que estas facultades ya se encuentran reconocidas al Sistema Anticorrupción.

Sirve de apoyo el siguiente criterio con registro digital: 2023394, Tesis: VII.2o.T.308 L (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, título el que a continuación se muestra:

AUTONOMÍA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY NÚMERO 364 ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ, AL ESTABLECER QUIÉNES SON TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA DICHO PRINCIPIO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

De igual manera, puede consultarse el siguiente criterio con registro digital: 2025544, Tesis: XV.2o.2 CS (11a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, título el que a continuación se muestra:

MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, 65, 75, FRACCIÓN II, 77, FRACCIÓN III, INCISO A), 78, 79, 80, 88, 157, FRACCIONES III Y IV, 161, 178, FRACCIONES II Y XI, 190, FRACCIÓN III Y SIGUIENTES PÁRRAFOS, 193, 195, 196 Y 198 DE LA LEY RELATIVA, QUE REGULAN EL TRANSPORTE DE CARGA PRIVADO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

Por la fundamentación y motivación antes vertida, es dable apreciar que el municipio carece de facultades para cambiar los términos de la PEA e implementar con los ajustes que determine el cabildo del ayuntamiento.

1.2. ¿Qué medidas puede tomar la ST para que los entes públicos apliquen la PEA en los términos aprobados por el Comité?

Con el objetivo de incrementar la aplicación de las Políticas Estatales Anticorrupción, resulta indispensable contar, primero, con una estrategia que permita transformar las prioridades de política pública en acciones y proyectos concretos, factibles y relevantes que sean implementados por los entes públicos; y segundo, con un esquema claro de seguimiento y evaluación de los resultados y los impactos generados a partir de las acciones desarrolladas.

Debe considerarse que para que los resultados de la PEA sean fiables, se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima. En este sentido, una de las primeras actividades para el diseño de las PEA lo debe constituir el análisis información disponible y de calidad que en determinado momento pueda alimentar los índices que serán incorporados.

Por lo que la ST puede tomar medidas como:

Implementar desde las instituciones estrategias efectivas de comunicación dirigidas a la ciudadanía con un lenguaje claro y entendible, para que los objetivos de la política sean comprendidos por todos los actores involucrados, el mensaje debe tener la mayor claridad posible en cuestión de responsabilidades, actividades, tiempos y expectativas.

Impulsar la adopción de políticas de integridad como principio básico para el desempeño de las instituciones públicas.

Reuniones de trabajo con los líderes de los entes públicos encargados de aplicar las PEA.

Mejorar los procesos institucionales relativos a los trámites públicos, simplificándolos.

Mejorar y homologar los mecanismos y herramientas que miden, evalúan y dan seguimiento de los programas para una rendición de cuentas efectiva.

Contar con las condiciones económicas, políticas y sociales necesarias para el desarrollo de la PEA; ya que estos son factores que inciden de forma positiva o negativa, en el buen desempeño de la puesta en marcha de la política. La actitud, capacidad, compromiso y voluntad son parte de estas condicionantes.

Para una correcta implementación de las PEA estas se deben rediseñar constantemente, en el transcurso de su implementación se tendrán que fijar nuevos objetivos, los cuales se actualicen a las necesidades de los diversos actores y factores que influyan en ellas, esto debido a las lógicas internas de cada una de las instituciones y en función de las condiciones fluctuantes de las realidades y espacios.

De igual manera hace falta el desarrollo de los programas de implementación que establezcan de manera puntual la forma en que deberá implementarse la PEA.

Por último y no menos importante, se requiere de un anexo transversal, a fin de definir análisis de los presupuestos que se asignarían para el cumplimiento de la PEA.

1.3. ¿El presupuesto asignado a la ST debe privilegiar el fondeo de la implementación de la PEA o corresponde a los entes públicos su financiamiento?

No, el presupuesto de la Secretaría Técnica no debe fondear la implementación de la Política Estatal Anticorrupción, lo anterior de conformidad al siguiente razonamiento:

PRIMERO: La Ley Estatal Anticorrupción establece en su artículo 8, que el Comité, será la instancia de coordinación, evaluación y seguimiento del Sistema Estatal, esto quiere decir que a través del trabajo con las instituciones públicas habrán de coadyuvar de manera conjunta con las instancias que integran este Comité la implementación de la Política Estatal Anticorrupción.

SEGUNDO: En la Política Estatal Anticorrupción, específicamente en la tabla 10. Ejes Estratégicos y Prioridades de Política Estatal Anticorrupción, establece un apartado que señala quien será el líder de implementación por cada prioridad de política, lo anterior de conformidad a su área de competencia, por lo que se constata que la Implementación es una tarea coordinada desde el Sistema, pero en la que participan además en su implementación los órganos que integran el Comité.

TERCERO: En el artículo 37 de la Ley Estatal Anticorrupción, correspondiente a las funciones del Secretario Técnico no se establece ninguna atribución que le habilite financiar la implementación de la Política Estatal, por lo que estaría impedido legalmente para disponer de un recurso que no le faculta la ley destinarlo a ese rubro.

2. En cuanto a los viáticos solicitados por el CPC.

2.1 ¿Es posible otorgar esos viáticos con fundamento en el acuerdo del Comité Coordinador que aprueba la PEA, e invita a las instancias que integran ese órgano colegiado a promover su modelo de implementación?

No, no es posible que la Secretaría Técnica autorice a los miembros del Comité de Participación Ciudadana para promover el cumplimiento del acuerdo del Comité, con independencia de que en sesión pública se haya emitido un acuerdo para acudir a todos los municipios a promover la implementación de la PEA.

Lo anterior, de conformidad a lo establecido en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, específicamente en el artículo 16 que a la letra dice:

Artículo 16. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el Órgano de Gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

[El subrayado es propio para enfatizar]

El artículo en cita refiere dos elementos, el primero señalando que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana *no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva*, con lo que queda claro que no son dependientes de la Secretaría Ejecutiva, que sólo es un órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tendrá a su cargo la administración, operación y funcionamiento de los recursos humanos, económicos y materiales que se requieran para el Sistema Estatal.

El segundo de los elementos a destacar por el propio artículo 16 es que los miembros del Comité de Participación Ciudadana *no gozarán de prestaciones*, lo cual es congruente con el tipo de contratación por honorarios, de conformidad a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, legislación que regula las prestaciones laborales para todos aquellos trabajadores que dependen de un patrón.

2.2 ¿Es vinculante para la ST un acuerdo del CPC para cumplir los términos establecidos por el Comité Coordinador?

No, no es posible que un acuerdo del Comité de Participación Ciudadana sea vinculante para la Secretaría Pública, lo anterior porque el Secretario Técnico solo se encuentra facultado para

ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité y del Órgano de Gobierno, de conformidad a lo siguiente:

Artículo 37. Corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva.

El Secretario Técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones:

(...)

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité y del Órgano de Gobierno;

En el mismo sentido, tampoco se encuentra en la Ley del Sistema Estatal que tenga el Comité de Participación Ciudadana atribuciones para que vinculen a la Secretaría Técnica, de manera general, éste Comité tiene como objetivo *coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité, así como ser la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, relacionadas con las materias del Sistema Estatal, de conformidad con el artículo 14 de la propia Ley.*

Morelia, Michoacán a 25 de noviembre de 2022.

