

Diagnóstico y Propuestas para el diseño de la Organización Municipal Anticorrupción en el Estado de Nuevo León

JOSÉ ROLDÁN XOPA^{1*}

Junio 2018

^{1*} Profesor Investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

En la elaboración de este estudio he contado con la muy valiosa colaboración de Mercurio Cadena Meza.

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	14
I. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL	17
ANÁLISIS GENERAL	17
ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	17
PRESIDENTE MUNICIPAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	18
ELEMENTOS POR CONSIDERAR DEL DISEÑO GENERAL	20
NOMBRAMIENTO PROBLEMÁTICO DEL CONTRALOR MUNICIPAL	20
FUNCIONES CONTRADICTORIAS DEL CONTRALOR	20
CONFLICTO EN LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA AL ASIGNARSE A OTRO ÓRGANO	21
COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO	21
ASIMETRÍAS EN LOS MUNICIPIOS: POBLACIÓN Y PRESUPUESTO	24
II. DIAGNÓSTICO TEMÁTICO	30
GENERALIDADES	30
CUESTIONES ORGÁNICAS Y DE RECURSOS	32
SANCIONES ADMINISTRATIVAS	35
INFORMES ANUALES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO	37
Síntesis de acciones y recomendaciones en función del número de observaciones de las cuales se originan cuentas públicas en 2011, 2012, 2013, 2014 y 1015	37
SEGURIDAD Y TRÁNSITO	41
CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	43
FINANZAS MUNICIPALES	45
LICENCIAS Y PERMISOS/VERIFICACIÓN. LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA	47
DELINCUENCIA ORGANIZADA	50
SINDICATOS	50
PROBLEMAS INTERMUNICIPALES	50

III. PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN	52
GENERALIDADES	52
LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	54
ÓRGANOS MUNICIPALES RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES DE CONTROL	56
ASIMETRÍA EN LOS MUNICIPIOS	59
A) 60	
B) 62	
Separación de las funciones de contraloría	65
Separación de las funciones de evaluación del desempeño y de responsabilidades	65
C) CREACIÓN DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	74
REPRESENTACIÓN ANTE TRIBUNALES	75
NOMBRAMIENTOS DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	76
D) PARTICIPACIÓN CIUDADANA	76
E) CREACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN	82
F) ACCIÓN DE REMEDIACIÓN	85
SÍNTESIS GRÁFICA	86
VARIANTES DEL COMITÉ COORDINADOR EN FUNCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS	86
REPRESENTACIÓN EXTENDIDA	91
IV. ANEXOS	93
4.1 TABLA DE ENTREVISTADOS	93
4.2 GLOSARIO	94

RESUMEN EJECUTIVO

Presentación

El estudio que se presenta contiene un conjunto de propuestas para el desarrollo de la organización municipal anticorrupción e integrar un Sistema Municipal Anticorrupción. Para tal efecto, se realizó un diagnóstico de la normativa aplicable, de las condiciones de organización pública municipal y presupuestales, así como los principales riesgos de corrupción que se presentan en la función municipal. Para el diagnóstico se consultó principalmente, la normativa aplicable, los informes de la Auditoría Superior del Estado y se realizaron entrevistas con actores relevantes en los municipios de Monterrey, San Pedro Garza García, Allende, Ciénega de Flores, Doctor González, General Zuazua, San Nicolás de los Garza, así como de la Contraloría del Estado, de la academia y de organizaciones de la sociedad civil.

Para la formulación de las propuestas que aquí se presentan se tomó en consideración, por una parte, lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado de Nuevo León, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León. Por otra, se tomaron en cuenta las condiciones de asimetría existente entre los municipios del Estado, así como las áreas de riesgo localizadas.

Diagnóstico

a. Asimetría en organización, recursos y población

El estudio muestra que los municipios del Estado tienen una regulación asimétrica de su Administración Pública atendiendo, principalmente, al factor poblacional el cual tiene una relación directa con los recursos presupuestales. Tal situación afecta las condiciones de existencia de áreas clave de la Administración para la integración de instancias de coordinación, en particular de las contralorías municipales, y las unidades de transparencia. Así mismo, la integración del Ayuntamiento difiere atendiendo a la población del municipio, pudiendo contar con uno o dos síndicos.

Los síndicos, la Contraloría y la Unidad de Transparencia desempeñan al interior del municipio funciones relevantes tratándose de la administración de los recursos y bienes del municipio, del desempeño de la Administración municipal y la transparencia y acceso a la información. En los municipios con menor población (20 mil habitantes), la Contraloría puede estar a cargo de unidades administrativas distintas (p.e. Tesorería) y desempeña a la vez las funciones de mejoramiento del desempeño y las funciones disciplinarias (investigación y en su caso, aplicación de responsabilidades administrativas). El hecho de que la Contraloría reúna las funciones de mejoramiento en el desempeño y de facultad disciplinaria plantea un posible conflicto de funciones que tienen impulsos distintos (el mejoramiento del desempeño requiere de actitudes cooperativas a diferencia de las inquisitivas propias de la función disciplinaria). Por tal razón, se requiere superar el conflicto funcional, separando las funciones de mejoramiento en el desempeño de las de investigación y sustanciación de responsabilidades. Distinguiendo con lo anterior el control interno relacionado con el desempeño y el control interno disciplinario.

La Unidad de Transparencia puede encontrarse con una forma orgánica (dirección, subdirección, etc.) distinta a la Contraloría (la que puede tener una forma de Secretaría, p. e.), lo cual presenta un

posible problema de paridad en la integración de los órganos o instancias de coordinación municipal. No obstante, si se considera la posibilidad de que dicha Unidad de Transparencia tenga una relación directa con la Presidencia, tal disparidad se relativiza, ya que no tendría una relación de dependencia jerárquica con alguna otra unidad integrante del Comité, teniendo una posición de paridad respecto del Presidente municipal.

En consecuencia, independientemente de la diversidad del estatuto de las tres instancias arriba citadas (de elección en el caso de los síndicos y de designación por parte de la Contraloría y la Unidad de Transparencia) o de su naturaleza y forma de organización, se destaca la relevancia de sus respectivas funciones y, por tanto, su necesaria presencia en el esquema de un Comité Coordinador en el ámbito municipal, como abajo se detalla. Al efecto, se considera que su fortaleza institucional transcurre por la responsabilización de los órganos con facultades relacionadas con el combate a la corrupción y el mejoramiento institucional.

Participación ciudadana

Al igual que tratándose de la organización, las condiciones de participación ciudadana son asimétricas. En lo normativo, de acuerdo con la legislación municipal en el Estado, bajo la forma de contralores sociales o ciudadanos, la ciudadanía puede participar en los procedimientos de compras gubernamentales y de presupuesto participativo. Los contralores ciudadanos o sociales no son servidores públicos y su número depende de la población de cada municipio, en los menos poblados habrá al menos uno de ellos.

A diferencia de los contralores, la “Contraloría Social” es la unidad administrativa que gestiona la función de los contralores ciudadanos y está a cargo de un servidor público designado por el Presidente municipal. La función de gestión administrativa y apoyo a los contralores sociales que tiene dicha unidad administrativa puede ser considerada en perspectiva como apoyo al fortalecimiento de la participación ciudadana en el combate a la corrupción, condicionada a que sea autónoma de la administración central.

Lo anterior permitirá considerar los antecedentes y experiencia acumulada por los contralores y la estructura orgánica de las contralorías sociales, para potenciar la integración de comisionados ciudadanos de nueva integración.

Escenario de riesgos de corrupción

Del análisis de la literatura especializada, así como los informes de la Auditoría Superior del Estado y la percepción derivada de las entrevistas realizadas en los municipios visitados, se encontró información relevante que permite identificar áreas y procesos de la Administración municipal en los cuales se presenta mayor probabilidad de actos y hechos de corrupción. Las áreas identificadas son: finanzas municipales, compras municipales y obra pública, trámites municipales y verificación e inspección, seguridad pública y tránsito. Entre los aspectos que pueden tener una relación causal con los riesgos, se encuentran cuestiones tales como la agilización de trámites, la elusión de requisitos y obstáculos para obtener habilitaciones administrativas, los compromisos realizados en campañas electorales, la relación con los sindicatos, la delincuencia organizada y posible reciprocidad de beneficios entre administraciones de distintos municipios (las relaciones inter-municipales, incluyendo las áreas metropolitanas).

Propuesta

Considerando la información expresada en el diagnóstico la propuesta considera que debe tomarse en cuenta la asimetría existente entre los diversos municipios atendiendo a su población. Lo anterior debido a que la legislación establece una diversa integración orgánica y a que cuentan con recursos económicos diversos.

Se ha tomado en cuenta como elemento diferenciador en las propuestas los municipios con población superior a 20 mil habitantes, los cuales son 21 y que son urbanos y metropolitanos. En cuanto a su organización administrativa, se distinguen por la posibilidad de que cuenten con un Contralor que realiza funciones propias, sin tener a la vez, funciones relacionadas con otras áreas (p.e. Tesorería). En estos municipios se propone la integración de un Comité Coordinados Municipal Anticorrupción. En cambio, en los municipios menores a esta población, el Síndico municipal tendrá una función relevante en materia anticorrupción municipal considerando sus funciones de control y de que se trate de un funcionario electo. Lo anterior, se complementa proponiendo que su elección se desligue de la planilla para presidente municipal, de manera que se fortalezca la autonomía del Síndico.²

I. En los municipios (30) con población menor a 20 mil habitantes

El Síndico municipal tendrá funciones específicas en el monitoreo de la información, las investigaciones, las acciones y las políticas en materia anticorrupción en el ámbito de su municipio, será el enlace de estos municipios con el Sistema Estatal Anticorrupción, y podrá ser parte de la Conferencia de Comités de Participación Ciudadana.

- En los municipios **con menos de 12 mil habitantes** tal función la desempeñará el Síndico.
- En los municipios entre **12 mil y 20 mil habitantes** será el Síndico Primero el responsable.

II. En los municipios (21) con población a partir de 20 mil habitantes

Contará con:

a) Un Comité Coordinador Municipal integrado por

- Dos integrantes del Comité de Participación Ciudadana, uno de ellos lo presidirá, el otro un contralor social o ciudadano
- La sindicatura (uno o dos síndicos dependiendo de la población)
- La Contraloría Municipal (o la Unidad que realice sus funciones)
- El titular(es) de la unidad investigadora y sustanciadora de responsabilidades administrativas (de nueva creación en todos los municipios y dependiendo de sus recursos presupuestales)
- El titular de la unidad de transparencia

² Esta propuesta tiene como fuente la presentada por el profesor Jesús Cantú y Alma Rosa Suárez titulada “Sistema Estatal Anticorrupción: Municipios. Propuestas para su implementación en los Municipios”, Versión manuscrita, 2017. Los autores plantean que 17 municipios (los metropolitanos más 5 fuera de dicha área) cuentan con mayores capacidades para crear un Comité. La diferencia a la presenta propuesta es la agregación de 4 municipios que rebasan los 20 mil habitantes.

- Un representante de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de Nuevo León (solamente en los casos en que desarrolle funciones subsidiarias)
- b)** Un Comité de Participación Ciudadana, compuesto por tres ciudadanos (un contralor social entre ellos)
- c)** Una Conferencia de Comités de Participación Ciudadana que incluirá a los municipales y al estatal, la cual contará con un Comité de Expertos.

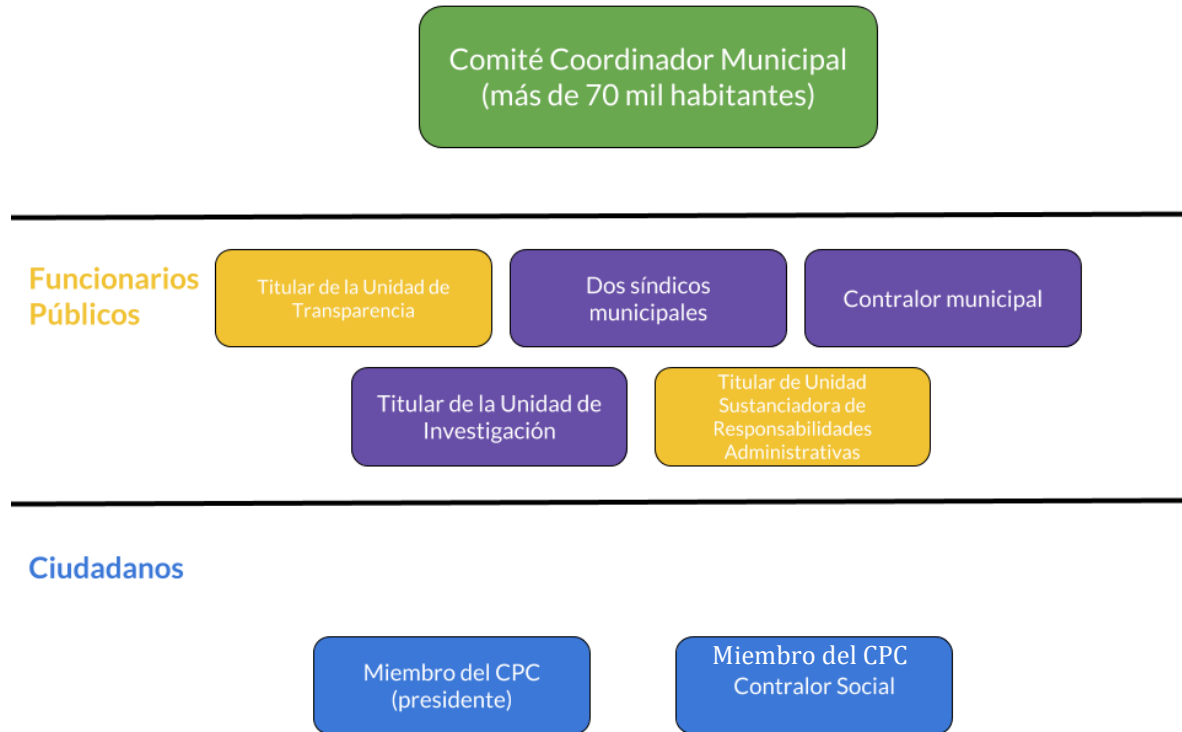
La estructura anterior presenta modificaciones atendiendo a la población del municipio.

En el caso de municipios con más de 20 mil habitantes, el SMA estaría compuesto de la siguiente forma:



En las gráficas siguientes, se presenta la integración de los **Comités Coordinadores** atendiendo al factor poblacional. Para una mejor distinción, se presentan en azul a los integrantes ciudadanos; los funcionarios públicos que no cambian en las variantes se presentan en amarillo y en morado si estos varían dependiendo de la población del municipio.

Comité Coordinador para municipios de más de 70 mil habitantes



Comité Coordinador para municipios **entre 20 mil y 70 mil habitantes**

Comité Coordinador Municipal
(más de 20 y hasta 70 mil habitantes)

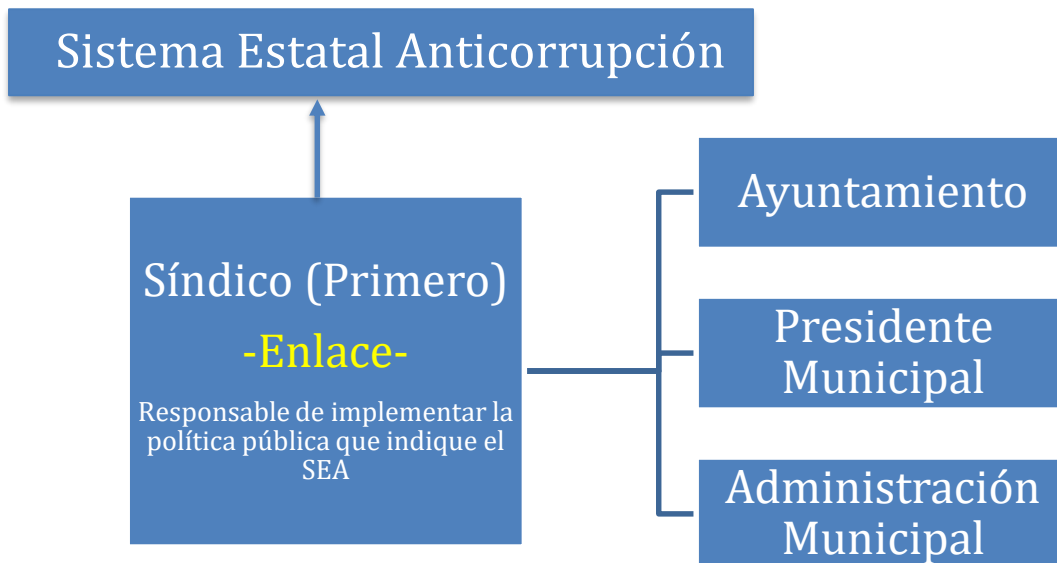


Ciudadanos

Miembro del CPC
(presidente)

Miembro del CPC
Contralor Social

Para municipios hasta 20 mil habitantes, se propone que el Síndico municipal funja como un enlace con el Sistema Estatal Anticorrupción, considerando su función de órgano de representación en materia de rendición de cuentas:



Conferencia Estatal de Comités de Participación Ciudadana

Se propone constituir una Conferencia que reúna al conjunto de Comités de participación Ciudadana y, en su caso, los Síndicos municipales (municipios de menos de 20 mil habitantes) y sesione periódicamente desarrollando una agenda en torno a los temas que resulten comunes a los Comités. Esta instancia posibilita la comunicación entre los Comités municipales y de estos con el estatal; el intercambio de experiencias, así como la posibilidad de generar acciones a partir de un conocimiento más informado y la evaluación de experiencias exitosas o erradas.

Comité de expertos

Como parte de este esquema de combate a la corrupción, se considera relevante la posible integración de un Comité de Expertos que reúna a especialistas en el tema provenientes de las universidades públicas y privadas del Estado, cuya función será la realización de investigaciones, fundamentalmente empíricas sobre las prácticas de corrupción y sobre el funcionamiento institucional en el Estado y sus municipios. El propósito es generar conocimiento experto que mejore las capacidades de incidencia de la sociedad y mayor efectividad en el combate a la corrupción.

Además, se propone que las Unidades de Contraloría Social se constituyan como órganos desconcentrados de la Administración municipal de apoyo a los Comités de Participación Ciudadana.

La propuesta se apoya en la idea de que la organización municipal anticorrupción debe atender a las finalidades de la política pública: la prevención, la sanción y la corrección de prácticas de corrupción.

Para tal efecto, se considera en, primer término, la necesidad de que las distintas áreas del gobierno municipal que tienen funciones relevantes en el desempeño institucional y en la rendición de cuentas

participen en la instancia de coordinación bajo la presidencia de un ciudadano. En segundo término, la integración de esta instancia se presenta junto con una revisión de las competencias de los órganos municipales de forma que haya una orientación para cumplir los objetivos de la legislación anticorrupción. Se pone especial atención en las obligaciones de rendir informes sobre el desempeño de los diversos órganos que integrarían el Comité Coordinador; así mismo, en la atención y seguimiento de las resoluciones de la Auditoría Superior del Estado, así como de las acciones y políticas de los Sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.

Al efecto se considera que las acciones y políticas que defina el Comité Coordinador deberán mejorar las acciones de corrección de aquellos fallos institucionales que se presenten en las diversas áreas de riesgo de la Administración.

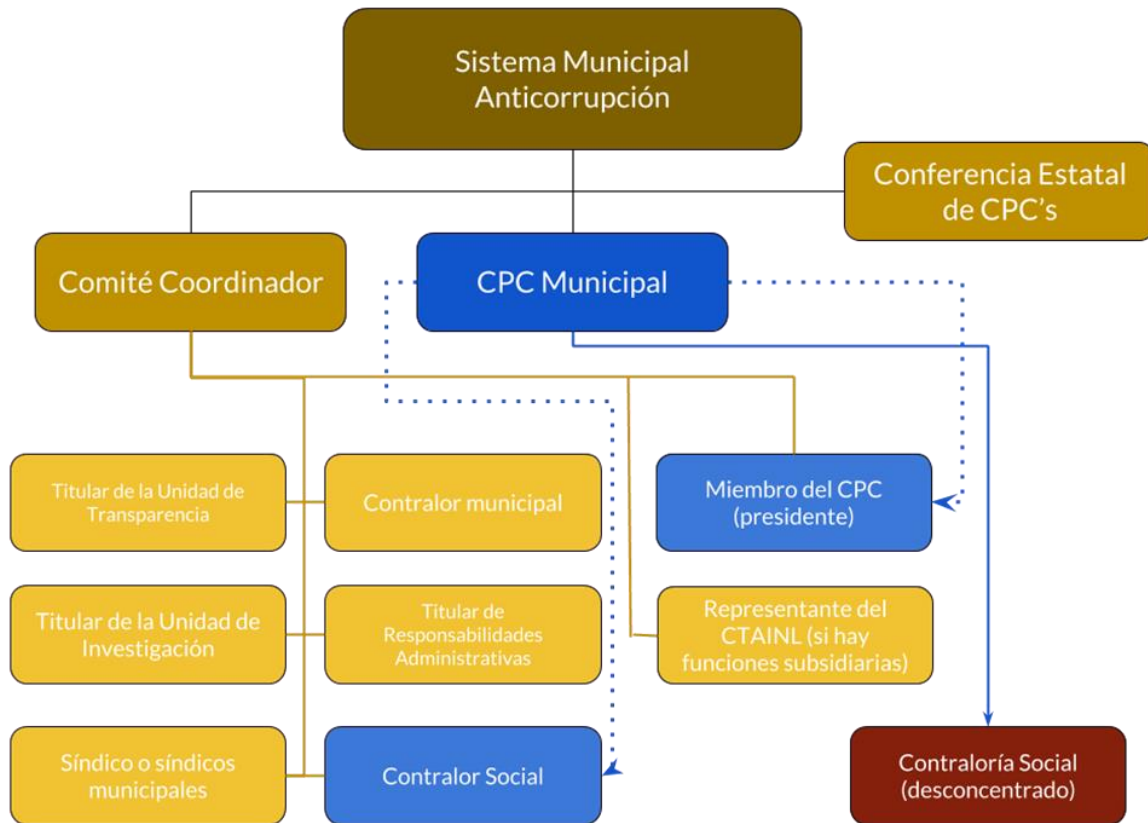
Se busca, además fortalecer la participación ciudadana. Para ello, se propone aprovechar la experiencia en el Estado generada en la contraloría social, así como mejorar las capacidades de las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, posibilitando la comunicación y el intercambio de experiencias al seno de la Conferencia de CPC's y generando conocimiento relevante y útil en el Comité de Expertos.

Acción judicial ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

Finalmente, se propone la creación de una **acción judicial ante el Tribunal de Justicia Administrativa**. Dicha acción denominada "de remediación", tiene como propósito lograr acciones de la Administración municipal para remediar situaciones de incumplimiento de deberes u obligaciones institucionales que propician hechos o comportamientos de corrupción. A diferencia de otras acciones procesales, esta vía tendría como sujetos legitimados a los CPC's, a organizaciones de la sociedad civil o a grupos de ciudadanos para sustanciar el procedimiento ante el Tribunal. La posible acción contribuirá a fortalecer las acciones para evitar que se configuren situaciones en las que no obstante de existir incumplimiento de deberes a cargo de las autoridades, las mismas son difícilmente justiciables mediante acciones personales.

Con el propósito de ilustrar la composición general del Sistema Municipal Anticorrupción, se presenta el gráfico siguiente en su versión más completa en aquellos municipios con más de 20 mil habitantes:

El mismo integra a los tres órganos o instancias de coordinación: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Conferencia Estatal de Comités de Participación Ciudadana y la forma de integración de cada uno de ellos:



El gráfico ilustra la integración del Sistema tomando como base los municipios cuya población es de 20 mil a 70 mil habitantes.

En los casos en que la población sea superior a los 70 mil habitantes, no participará la CTAINL ya que es el municipio el que tiene a su cargo las obligaciones de transparencia y publicidad en plenitud. La participación de la CTAINL en municipios de población menor a los 70 mil habitantes es posible de acuerdo a la ley de la materia, siempre y cuando el municipio así lo requiera.

La integración separa a la Contraloría municipal como órgano responsable del mejoramiento en el desempeño, la vigilancia y la fiscalización de recursos y bienes municipales, de las unidades de investigación y sustanciación de responsabilidades administrativas, como unidades administrativas distintas.

Así mismo, considera que deben participar en el Comité Coordinador dos miembros del Comité de Participación Ciudadana (uno de ellos será un contralor social o ciudadano y un ciudadano que carezca de ese carácter quien presidirá).

Finalmente, se hace depender a la unidad administrativa "Contraloría Social" del CPC, dándole la naturaleza de órgano desconcentrado a fin de que sea una unidad de apoyo a la participación ciudadana.

Más adelante, en la tercera parte del documento *"Propuestas para el diseño del Sistema Municipal Anticorrupción"* se aborda como podrían implementarse estos Sistemas en la legislación local y se realizan algunas propuestas de artículos para la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

Introducción

La reforma constitucional de 26 de mayo de 2015 por la que se modifican diversas disposiciones en materia anticorrupción, la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y las correspondientes reformas a las constituciones y legislaciones de los de los estados, comprenden como sujetos obligados a los municipios.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que, junto con el reconocimiento de la facultad del Congreso para expedir leyes para su desarrollo; el establecimiento de las nuevas responsabilidades administrativas para servidores públicos y particulares, y la ampliación de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de recursos federales ejercidos por estados y municipios, constituyen las reformas más importante de la historia reciente del país en materia de combate a la corrupción³.

Este nuevo marco legal establece el mandato para que el SNA se replique a nivel estatal, por lo que cada una de las entidades federativas debe contar con un Sistema Anticorrupción propio que incorpore a los municipios. No obstante, las previsiones legales para el desarrollo de la organización municipal anticorrupción en los municipios son escasas, por lo que sigue siendo un pendiente el desarrollo de las disposiciones necesarias para robustecer a las instituciones municipales y la participación social en el combate a la corrupción.

Con tal propósito este trabajo presenta propuestas para el desarrollo de instituciones que adecuen la organización municipal a los Sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción. Para tal efecto, la propuesta se divide en dos partes: la primera contiene un diagnóstico con información municipal que se considera relevante para la presentación de una propuesta de organización Municipal Anticorrupción en el Estado de Nuevo León.

El diagnóstico se divide en dos partes:

1. **El diagnóstico institucional:** Es un análisis de la administración pública municipal centralizada y de la administración pública paramunicipal directamente relacionadas con la

³ Ídem.

investigación, prevención, sanción de hechos que pudieran configurar actos de corrupción. Así como de aquellas áreas relacionadas con la rendición de cuentas en el gobierno municipal.

2. **El diagnóstico temático:** Es el análisis de áreas y procesos gubernamentales y administrativos relacionados con la existencia de riesgos de corrupción. Dicho en otros términos, nos referimos a aquellos temas en los que la corrupción puede presentarse o se presenta como fenómeno recurrente. Los puntos por tratar en esta sección son:
 - a. Generalidades
 - b. Organización municipal y gestión de recursos.
 - c. Sanciones por responsabilidad de servidores públicos.
 - d. Seguridad y tránsito.
 - e. Obra pública.
 - f. Adquisición de bienes y servicios.
 - g. Finanzas municipales.
 - h. Urbanismo / licencias y permisos y procesos de verificación o inspección
 - i. Delincuencia organizada.
 - j. Sindicatos.
 - k. Metropolización.

El diagnóstico institucional es un análisis general que delinea las figuras y objetivos ya existentes con el fin de plantear posibles ajustes en su diseño. En cambio, el diagnóstico temático parte de la relevancia que cada una de las materias tiene para el combate a la corrupción, y luego concretiza dicha relevancia en contextos municipales determinados. Esto se reitera en cada tema y, al final, de este análisis se desprenden ideas que, atendiendo a la asimetría de municipios en cuanto al tamaño y recursos, tienen el propósito de proporcionar elementos orientadores para el diseño de un sistema general que considere los perfiles municipales.

Un criterio adicional para delinear el objeto del presente diagnóstico fue la distribución de competencias entre los órdenes federal, local y municipal. Dado que el ejercicio, fiscalización y rendición de cuentas de las actividades llevadas a cabo con recursos federales es una materia perteneciente a las autoridades federales y lo propio sucede en los casos de recursos estatales, el combate a la corrupción en el ámbito municipal no se restringe a la actuación de autoridades o

instancias municipales; atendiendo a la fuente de los recursos autoridades federales o estatales pueden ejercer atribuciones en el ámbito municipal.

En la elaboración del diagnóstico, además de la información pública disponible y del análisis normativo correspondiente, se realizaron entrevistas con servidores públicos relacionadas de los municipios de Ciénega de Flores; General Zuazua; San Nicolás de los Garza; Doctor González; San Pedro Garza García; Monterrey, y Allende. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con la titular de la Unidad Anticorrupción del Estado de Nuevo León; con un académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (**ITESM**); un ex auditor de municipios, y con el director de ¿Cómo Vamos Nuevo León?⁴

⁴ Ver al respecto el Anexo 4.1 del presente diagnóstico.

I. Diagnóstico Institucional

Análisis general

*Organización municipal*⁵

Conforme a la Constituciones Federal y Estatal, así como la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León (LGMENL), el gobierno de los municipios recae en el Ayuntamiento elegido por voto popular. Conforme a la LGMENL⁶, está integrado por:

1. Los integrantes de votación mayoritaria, que son:
 - a. El Presidente Municipal.
 - b. Los síndicos.
 - c. Los regidores de votación mayoritaria.
2. Los regidores de representación proporcional.⁷

De la estructura anterior se derivan dos formas organizativas: el Ayuntamiento como órgano de gobierno y la Administración Pública Municipal a cargo del Presidente Municipal

El conocimiento de lo anterior resulta relevante para el presente estudio considerando la función que los síndicos, en tanto servidores públicos elegidos, tienen en la vigilancia y rendición de cuentas en los municipios:

- a. En los municipios cuya población no exceda de 12 mil habitantes, habrá un Síndico Municipal.
- b. En los municipios con población inferior a 20 mil habitantes, las funciones de Contraloría pueden ser realizadas por una entidad que no esté especializada en el tema; sin embargo, deben realizarse. En los municipios visitados con esta población se encontró que las funciones de Contraloría son realizadas por la Tesorería.
- c. En los municipios cuya población exceda de 12 mil habitantes habrá dos Síndicos (Primero y Segundo).

⁵ El fundamento legal de esta sección se encuentra en la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

⁶ Artículo 17 y 19.

⁷ De acuerdo con la ley estatal, el número de síndicos y regidores depende, conforme a la Constitución local y al artículo 19 de la LGMENL, de la población de los municipios.

De acuerdo con lo anterior, atendiendo a la población del municipio, podrán existir uno o dos síndicos municipales (Primero y Segundo); asimismo, es posible que la Contraloría no tenga una entidad diferente a la de áreas de la administración que debieran de ser controladas. En los casos anteriores, tiene implicaciones para la posible organización anticorrupción.

En cuanto al número de regidores, al formar parte de un órgano colegiado, ejercen atribuciones en la toma de decisiones y, además, forman comisiones, las cuales son constituidas de acuerdo a la reglamentación municipal. En algunos casos, se han establecido comisiones relacionadas con los temas de integridad, ética y desempeño institucional.

El Ayuntamiento cuenta con facultades y obligaciones establecidas en el artículo 33 de la LGMENL en las materias de gobierno y régimen interior; servicios públicos, hacienda pública municipal; patrimonio municipal; trabajo y previsión social; desarrollo económico y social; participación ciudadana; cultura municipal; derechos humanos, y transparencia, fiscalización y contabilidad gubernamental.⁸

Presidente Municipal y Administración Pública Municipal

Como ya se refirió, el Presidente Municipal es el responsable directo de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal⁹, por lo que cuenta con atribuciones de instrucción y mando

⁸ Sobre todo la de gobierno y régimen interior, que incluye facultades como aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de su respectivo ámbito de competencia territorial; designar de entre sus regidores y síndicos a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; aprobar, nombrar o incluso remover, a propuesta del presidente municipal, al Secretario, Tesorero y, en los casos que corresponde, a Contralores Municipales y Titulares de la Seguridad Pública Municipal, y expedir los reglamentos que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública municipal:

- a. En los municipios cuya población no exceda de doce mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, el Síndico Municipal, Cuatro Regidores de mayoría relativa y los Regidores de representación proporcional que correspondan.
- b. En los municipios con población inferior a 20 mil habitantes, las funciones de Contraloría pueden ser realizadas por una entidad que no esté especializada en el tema; sin embargo, deben realizarse. Tal es el caso de los municipios con este requisito de población, en los que las funciones de Contraloría son realizadas por la Tesorería.
- c. En los municipios cuya población exceda de doce mil habitantes pero que sea inferior a cincuenta mil, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos, seis Regidores de mayoría relativa y los Regidores de representación proporcional que correspondan.
- d. En los municipios cuya población sea superior a cincuenta mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos y los siguientes Regidores:
 - a. En el caso de mayoría relativa, seis Regidores más uno por cada cien mil habitantes o fracción que exceda de dicha cifra.
 - b. En el caso de los Regidores por representación proporcional, los que correspondan.

⁹ Conforme al artículo 88 de la LGMENL.

sobre una administración que le está subordinada. Así mismo, por lo general, cuentan con la facultad para nombrar y revocar tales nombramientos, salvo los casos del Secretario, Tesorero, Contralor y Titulares de la Seguridad Pública Municipal, los cuales son confirmados por el Ayuntamiento¹⁰.

La Administración centralizada de la Administración Pública Municipal está constituida, al menos, por las siguientes dependencias relacionadas con la materia tratada en el presente estudio¹¹:

1. Secretaría del Ayuntamiento, que es la “dependencia para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y auxiliar de las funciones del Presidente Municipal”¹². Está directamente subordinada al Presidente.
2. Tesorería Municipal, que es la “dependencia encargada de la recaudación de los ingresos municipales y de las erogaciones que deba hacer el municipio conforme a los presupuestos aprobados con apego al Plan Municipal de Desarrollo”¹³. Tiene subordinación directa al Presidente.
3. En su caso, también existe una Contraloría Municipal, que es la “dependencia encargada del control interno, vigilancia, fiscalización, supervisión y evaluación de los elementos de la cuenta pública, para que la gestión pública municipal se realice de una manera eficiente y con apego al Plan Municipal de Desarrollo, a los presupuestos y los programas, a la normatividad y a las leyes aplicables”¹⁴. Esta dependencia sólo es obligatoria para los municipios con una población superior a 20 mil habitantes¹⁵; en estos casos, el Ayuntamiento debe decidir qué área desempeñará sus funciones conforme al artículo 103 de la LGMENL. La investigación de campo reveló que se asignan a la Tesorería. Se encuentra subordinada directamente al Presidente.
4. En materia de transparencia, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, establece que los municipios como sujetos obligados deberán constituir sus unidades de transparencia y “podrá determinar la forma de organización y funcionamiento, con la naturaleza jurídica que sea más adecuada”¹⁶. Considerando la libertad que tiene el municipio para configurar su organización en la materia es posible establece una relación de subordinación directa al Presidente municipal.

¹⁰ Artículo 26 y 33, fracción I, inciso d) de la LGMENL.

¹¹ Artículo 92 de la LGMENL.

¹² Artículo 97 de la LGMENL.

¹³ Artículo 99 de la LGMENL.

¹⁴ Artículo 101 de la LGMENL.

¹⁵ Artículo 102 de la LGMENL.

¹⁶ Artículo 60.

Asimismo, en caso de municipios menores a 70 mil habitantes, cumplirán las obligaciones atendiendo a su disponibilidad presupuestaria, pudiendo solicitar a la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL), de manera subsidiaria divulgue vía internet las obligaciones de transparencia correspondientes.¹⁷

Como se aprecia, en la organización administrativa, también es relevante el factor poblacional y la disponibilidad presupuestaria que cada municipio tenga. A su vez, la ley establece que los titulares de cada dependencia administrativa se auxiliarán, para el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus deberes, por los servidores públicos que se requieran, considerando los recursos y características de cada Municipio¹⁸.

Cabe mencionar que esta es la estructura mínima de cada municipio establecida en la legislación; sin embargo, este orden de gobierno tiene facultades para crear las dependencias que considere necesarias para el despacho de sus tareas, considerando sus capacidades técnicas, humanas y financieras. Eso explica que existan muchas unidades administrativas adicionales a las aquí referidas¹⁹.

Elementos por considerar del diseño general

Nombramiento problemático del Contralor Municipal

Uno de los elementos más importantes a resaltar del diseño general es el mecanismo de nombramiento del Contralor Municipal, cuando existe. Como ya se mencionó, el Contralor es uno de los cargos cuya designación corresponde al Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Lo anterior afecta la autonomía del Contralor ya que establece y propicia una dependencia política y administrativa de la mayoría política y del Presidente Municipal que afecta negativamente el libre ejercicio de las funciones de control y fiscalización.

Funciones contradictorias del contralor

Por otro lado, el contralor tiene, dentro de sus funciones, dos que responden a impulsos contradictorios: por un lado, es la instancia responsable del control interno; lo cual supone realizar

¹⁷ Artículo 97, último y antepenúltimo párrafos.

¹⁸ Artículo 94 de la LGMENL.

¹⁹ Para una representación gráfica, ver ANEXO 4.4: Mapa Básico del Municipio (documento aparte).

funciones de investigación y sanción de posibles responsabilidades administrativas. Y por el otro lado, también es el área encargada de la mejora en el desempeño de la Administración municipal. Esta función no es sancionatoria; al contrario: busca coadyuvar con las áreas, más que sancionar, para lograr el mejor ejercicio de sus funciones.

Que en una misma área residan dos funciones contradictorias merma el ejercicio de ambas, pues la confianza que las áreas y dependencias deberían tener con el área de mejora de desempeño para garantizar una retroalimentación eficiente se ve desdibujada por la posibilidad de recibir sanciones por esa misma área.

Conflicto en las funciones de la Contraloría al asignarse a otro órgano

La Contraloría tiene un problema adicional: cuando los municipios tienen menos de 20 mil habitantes²⁰, al asignarse sus funciones a alguna otra dependencia de la Administración Pública Municipal puede generar un conflicto de funciones. Así, al asignarle, por ejemplo, sus funciones a la Tesorería, provoca que residan en un mismo órgano las funciones de controlador y parte controlada.

Comisiones del Ayuntamiento

Si bien el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno al interior de los municipios, integra comisiones cuyo funcionamiento, respecto del fortalecimiento institucional y el combate a la corrupción, puede ser fortalecido. Su función es importante en materia de pesos y contrapesos internos y en el ejercicio del gobierno del municipio; en tal sentido se considera necesario fortalecer su función tratándose de la evaluación, transparencia, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas y control anticorrupción. El trabajo de las comisiones y la participación calificada de las minorías que integran el Ayuntamiento puede ser un factor relevante en el mejoramiento del funcionamiento del gobierno municipal y el combate a la corrupción.

En los municipios visitados se encontró la siguiente situación:

Tema	Municipio	Descripción
Comisiones del Ayuntamiento	Ciénega de Flores	Por Reglamento, Ciénega de Flores debe contar con, al menos, las siguientes Comisiones de Ayuntamiento: Hacienda Municipal, Seguridad Pública, Régimen Interior, Gobierno y Reglamentación, Asistencia Social y Salud, Ordenamiento Territorial, Mercados, Espectáculos y Permisos Especiales, Educación, Deporte y Recreación, Panteones, Nomenclatura, Cultura, Derechos Humanos, Patrimonio y

²⁰ O cuando por cualquiera otra razón las funciones de Contraloría están en alguna otra dependencia.

		Fomento Económico. No hay, pues, ninguna comisión destinada a la participación ciudadana. ²¹
	General Zuazua	Por Reglamento ²² , General Zuazua debe contar con, al menos, las siguientes comisiones: Policía y Buen Gobierno, Hacienda Pública Municipal, Desarrollo Social, Servicios Públicos Municipales. No hay ninguna de Participación Ciudadana.
	San Nicolás de los Garza	San Nicolás establece sus Comisiones Permanentes de Ayuntamiento en el artículo 63 de su Reglamento Interior. La fracción IX de dicho artículo contempla una de Participación Ciudadana y Vecinal.
	Doctor González	Las únicas Comisiones Obligatorias para el municipio de Doctor González son, conforme al artículo 12 de su Reglamento Interior: <ol style="list-style-type: none"> 1. De Gobernación y Reglamentación, presidida por el Presidente Municipal. 2. De Hacienda Municipal, presidida por el síndico primero. 3. De Patrimonio, presidida por el síndico segundo (si sólo hay un síndico, entonces por el único). 4. Las demás que determine el Republicano Ayuntamiento. Y luego, se dan sugerencias. <p>En las anteriores así como las comisiones que se conforman únicamente con aprobación del Presidente Municipal (punto 5 del artículo 12 del mismo Reglamento) se contempla alguna de participación ciudadana.</p>
	San Pedro Garza García	El Ayuntamiento de San Pedro tiene 17 comisiones permanentes en el artículo 35 del Reglamento de Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García. En este artículo, la fracción X contempla una Comisión de Participación Ciudadana. En el artículo 36, se desarrollan las atribuciones de dichas comisiones, y en el caso de Participación Ciudadana estas son: <ol style="list-style-type: none"> a. Promover la participación de las Juntas de Vecinos en las actividades municipales. b. Vigilar que las solicitudes de los ciudadanos a las diferentes dependencias municipales sean debidamente diligenciadas. c. Difundir la función de los Jueces Auxiliares. d. Fomentar entre los ciudadanos la conservación de los inmuebles municipales. e. Revisión de programas y proyectos de la Dirección de Participación Ciudadana y de la Dirección de Atención Ciudadana. f. Proponer al Republicano Ayuntamiento, las convocatorias de los diversos instrumentos de participación ciudadana (...). g. Fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos, así como en los de desarrollo municipal. h. Apoyar en la elaboración de los programas de organización y participación social.

²¹ Dice el artículo 57 del Reglamento Interior del Republicano Ayuntamiento de Ciénega de Flores, Nuevo León: *Para procurar la eficiencia de la actuación gubernamental y el, exacto cumplimiento de las facultades y obligaciones atribuidas al Ayuntamiento por, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal, propondrá la integración de las Comisiones, para estudiar, examinar, proponer, alternativas de solución a los asuntos municipales y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.*

²² Artículo 38 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de General Zuazua, Nuevo León.

		i. Las demás que determine el Republicano Ayuntamiento.
	Monterrey	<p>Monterrey cuenta con las siguientes 19 comisiones de Ayuntamiento: Gobernación, Reglamentación y Mejora Regulatoria; Espectáculos y Alkoholes; Derechos Humanos y Asuntos Indígenas; Hacienda y Patrimonio Municipales; Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Seguridad Pública, Prevención Social y Vialidad; Servicios Públicos; Participación Ciudadana; Comercio, Promoción Económica y Turismo; Educación y Cultura; Deporte y Recreación; Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Nomenclatura; Salud Pública; Seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo; Protección Civil; Juventud; Equidad y Grupos Vulnerables.</p> <p>Adicionalmente, conforme al Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio y al Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey, el Gobierno Municipal de Monterrey cuenta con una Dirección de Participación Ciudadana que pertenece a la Secretaría del Ayuntamiento. Conforme a esta legislación²³, las siguientes entidades tienen derechos y obligaciones en materia de participación ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> Todo ciudadano que tenga su domicilio en Monterrey, o negocios. Las Juntas de Vecinos, organizadas bajo cualquier estructura legal o de hecho. Las Asociaciones que tengan por objeto proponer soluciones a los problemas de la ciudad. <ol style="list-style-type: none"> Los Consejos Consultivos Ciudadanos. Los Comités de Participación Ciudadana. <p>Las entidades de las fracciones b, c, y e tienen, además, distintas formas de participación ciudadana²⁴, entre las que se encuentran representar a los habitantes de sus colonias ante el Ayuntamiento, actuar como enlace, realizar acciones que conlleven al desarrollo vecinal, etcétera.</p>
	Allende	<p>El Ayuntamiento cuenta con 11 Comisiones Permanentes, de las cuales ninguna es de Participación Ciudadana. Sin embargo, esta Comisión está como una de las opciones a considerar por el Ayuntamiento en la fracción B del artículo 68 del Reglamento Interior del Republicano Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León. Tampoco hay alguna entidad directamente encargada de la labor de participación ciudadana en el gobierno municipal.</p>
	Unidad Anticorrupción Nuevo León	<p>En la opinión de la titular de la Unidad Anticorrupción, hay un serio problema de escasez de involucramiento ciudadano. A ella le parece que podría implementarse un esquema parecido a las comisiones electorales municipales que impulsó el entonces IFE para fomentar la participación ciudadana en los procesos democráticos. Las personas voluntarias convocadas mediante estos mecanismos tenían, en general, una participación de cuatro ejercicios electorales antes de agotarse. Sin embargo, visto desde otra perspectiva, esto quiere decir que el reclutamiento de ciudadanos para labores institucionales es posible y rinde, en general, para cuatro ejercicios electorales.</p> <p>Sin embargo, esto varía dependiendo del tipo de municipio, los ricos “pueden, pero no quieren” aumentar y mejorar sus formas de participación ciudadana; mientras que los más chicos y/o rurales “quieren pero no pueden”. A estos hay que apoyarlos más directamente con infraestructura.</p>
	¿Cómo Vamos Nuevo León?	<p>La participación ciudadana funciona también en la medida en que la población crezca. En Nuevo León, el 85% de la población se concentra en 9 municipios²⁵. Cómo Vamos Nuevo León agrupa a 80 organizaciones, la mayoría de las cuales se encuentra en estos municipios.</p>

²³ Artículo 2 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Monterrey, Nuevo León.

²⁴ Artículo 16 del mismo reglamento.

²⁵ Esto se corrobora con la información obtenida y presentada en el apartado estadístico del presente documento.

El Ayuntamiento está integrado por regidores de minoría, por vía de representación proporcional. Su número depende, del tamaño poblacional del municipio y de las disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Las minorías pueden ser clave para los contrapesos en las funciones de control²⁶. En esta propuesta se recupera la posibilidad de que los regidores de minoría tengan a su cargo funciones relevantes en el nombramiento de órganos responsables en materia de responsabilidades administrativas.

En cuanto al o a los Síndicos, actualmente su designación depende de la planilla que integra, a la vez, a los candidatos a presidente municipal y a los regidores. Lo anterior, le da a los síndicos una pertenencia política con la mayoría triunfante, lo cual afecta su autonomía que impediría su eficacia en el combate a la corrupción. Lo anterior plantea la necesidad de revisar el régimen de elección de los síndicos, para recuperar su función de control ciudadano.

Asimetrías en los municipios: Población y Presupuesto

Como se aprecia, los factores poblacional y presupuestario, son relevantes en organización pública municipal. Considerando lo anterior, en la presente investigación se procedió a corroborar si municipios del Estado de Nuevo León reciben más dinero mientras más población tienen. La anterior posibilita:

1. Corroborar que los criterios legales, que aumentan las cargas organizacionales para los municipios conforme tienen más población, tienen sentido.
2. Utilizar este punto de partida como base para las adecuaciones específicas del modelo organizacional planteado, teniendo como soporte los recursos públicos disponibles en los municipios.

Al efecto, se empleó la información del Censo de Población y Vivienda del 2010 y la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2010-2016, ambas del INEGI²⁷, para obtener la información relevante de los 51 municipios y medir la correlación que existe entre la población y el ingreso público municipal.

²⁶ Actualmente, los regidores se conciben como representantes de la comunidad, responsables de vigilar la debida administración del erario, la legalidad de los actos del ayuntamiento, la correcta recaudación de los fondos públicos y la vigilancia del patrimonio municipal (artículo 17 de la LGMENL).

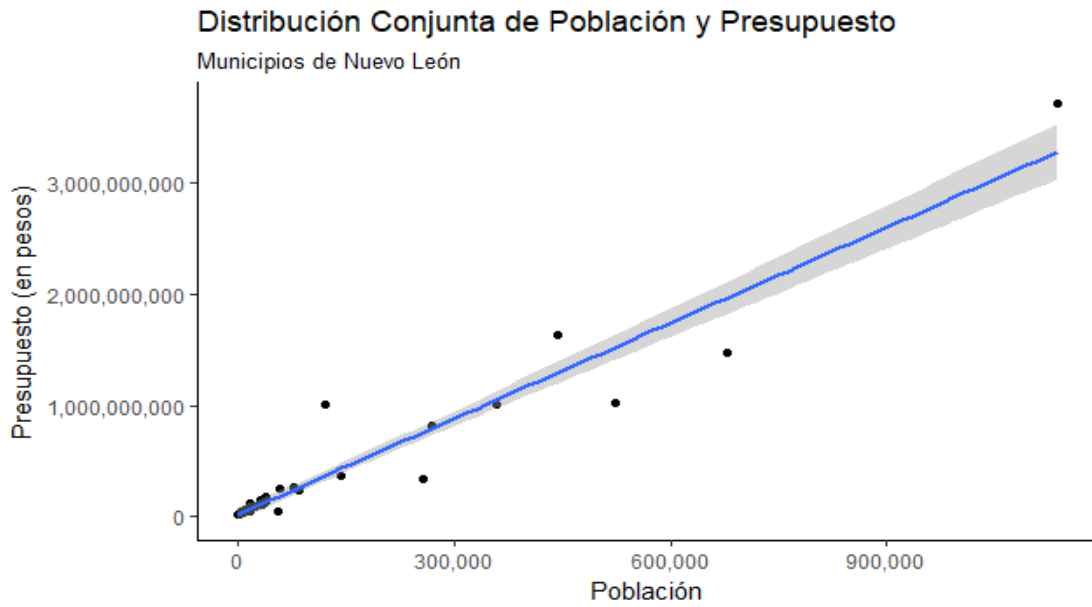
²⁷ La información obtenida fue cruzada con la Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Con toda la información obtenida, además de proyectar la correlación positiva que existe entre población e ingresos públicos para los municipios de Nuevo León, construimos el Anexo 4.3 del presente documento, que contiene la información municipal estadística del presente diagnóstico.

La investigación antes mencionada nos arrojó los siguientes datos:

Municipio	Tipología	Población Total 2010	Ingreso total 2010	Disponibilidad de Reglamento
Abasolo	RURAL	2791	\$ 18.594.552,00	Sí
Agualeguas	RURAL	3443	\$ 25.335.216,00	Sí
Los Aldamas	RURAL	1374	\$ 17.631.274,00	Sí
Allende	URBANO	32593	\$ 149.115.503,00	Sí
Anáhuac	TRANSICIÓN	18480	\$ 122.948.811,00	No
Apodaca	METROPOLITANO	523370	\$ 1.020.124.569,00	No
Aramberri	RURAL	15470	\$ 59.376.136,00	Sí
Bustamante	TRANSICIÓN	3773	\$ 32.545.247,00	Sí
Cadereyta Jiménez	METROPOLITANO	86445	\$ 240.855.446,00	Sí
Carmen	METROPOLITANO	16092	\$ 44.584.888,00	Sí
Cerralvo	TRANSICIÓN	7855	\$ 42.753.787,00	Sí
Ciénega de Flores	TRANSICIÓN	24526	\$ 90.328.312,00	Sí
China	TRANSICIÓN	10864	\$ 57.456.106,00	Sí
Dr. Arroyo	TRANSICIÓN	35445	\$ 124.451.473,00	Sí
Dr. Coss	RURAL	1716	\$ 24.492.866,00	Sí
Dr. González	RURAL	3345	\$ 33.242.513,00	Sí
Galeana	TRANSICIÓN	39991	\$ 130.025.569,00	Sí
García	METROPOLITANO	143668	\$ 369.564.225,00	Sí
San Pedro Garza Garcia	METROPOLITANO	122659	\$ 1.010.022.819,00	Sí
Gral. Bravo	TRANSICIÓN	5527	\$ 38.310.026,00	Sí
Gral. Escobedo	METROPOLITANO	357937	\$ 1.011.613.458,00	Sí
Gral. Terán	RURAL	14437	\$ 77.842.019,00	Sí
Gral. Treviño	RURAL	1277	\$ 20.573.294,00	No
Gral. Zaragoza	RURAL	5942	\$ 48.570.877,00	No

Gral. Zuazua	TRANSICIÓN	55213	\$ 45.503.144,00	Sí
Guadalupe	METROPOLITANO	678006	\$ 1.467.403.847,00	Sí
Los Herreras	RURAL	2030	\$ 28.307.889,00	No
Higueras	RURAL	1594	\$ 16.712.514,00	Sí
Hualahuisas	TRANSICIÓN	6914	\$ 35.787.396,00	No
Iturbide	RURAL	3558	\$ 34.166.494,00	Sí
Juárez	METROPOLITANO	256970	\$ 340.824.520,00	Sí
Lampazos de Naranjo	TRANSICIÓN	5349	\$ 44.374.708,00	Sí
Linares	URBANO	78669	\$ 269.290.416,00	Sí
Marín	TRANSICIÓN	5488	\$ 32.929.545,00	Sí
Melchor Ocampo	RURAL	862	\$ 15.901.096,00	Sí
Mier y Noriega	RURAL	7095	\$ 46.548.684,00	No
Mina	TRANSICIÓN	5447	\$ 39.732.566,00	Sí
Montemorelos	URBANO	59113	\$ 254.037.136,00	Sí
Monterrey	METROPOLITANO	1135550	\$ 3.715.344.582,00	Sí
Parás	RURAL	1034	\$ 15.916.793,00	Sí
Pesquería	TRANSICIÓN	20843	\$ 86.601.695,00	Sí
Los Ramones	RURAL	5359	\$ 37.465.877,00	Sí
Rayones	RURAL	2628	\$ 26.806.563,00	Sí
Sabinas Hidalgo	URBANO	34671	\$ 104.141.321,00	Sí
Salinas Victoria	METROPOLITANO	32660	\$ 108.524.038,00	Sí
San Nicolás de los Garza	METROPOLITANO	443273	\$ 1.627.341.492,00	Sí
Hidalgo	TRANSICIÓN	16604	\$ 42.936.192,00	Sí
Santa Catarina	METROPOLITANO	268955	\$ 825.835.507,00	Sí
Santiago	METROPOLITANO	40469	\$ 179.493.370,00	Sí
Vallecillo	RURAL	1971	\$ 31.256.182,00	Sí
Villaldama	TRANSICIÓN	4113	\$ 37.507.035,00	Sí

Al tomar los datos anteriormente presentados y calcular la correlación entre población y presupuesto de los municipios de Nuevo León, obtenemos **0.9618345**. Esto supone una correlación fuerte entre ambas variables, tal y como lo expresa la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)²⁸.

²⁸ Elaboración propia. En la realización del análisis estadístico y el mapeo de los resultados se contó con el apoyo de Mónica Zamudio.

Cada punto de la gráfica representa a un municipio de Nuevo León, y su ubicación representa la relación que existe entre su población (eje x) y su presupuesto (eje y). Podemos observar claramente que estas dos variables se mueven positivamente y de manera muy proporcional. Es decir: mientras más población tiene un municipio, más arriba del eje presupuestal se ubica en la gráfica. Lo anterior le da una relevancia fundamental al régimen de participaciones, aportaciones, subsidios establecidos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecidas fundamentalmente en la Ley de Coordinación Fiscal, pues es este régimen el que determina la tendencia de la correlación²⁹.

Adicionalmente, la relevancia que para el combate anticorrupción tiene el conocimiento de los recursos federales recibidos por los municipios, se expresa en la posibilidad directa de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar y, en su caso, actuar en caso de responsabilidades administrativas.

Esta correlación puede observarse también graficando el total poblacional y el total presupuestal de los municipios más relevantes de Nuevo León³⁰. Al comparar ambas gráficas, vemos que la correlación entre población y presupuesto antes mencionada se mantiene; es decir: la población guarda una relación correlacional positiva muy fuerte con el presupuesto en los municipios de Nuevo León.

²⁹ De acuerdo con esta ley, los municipios reciben, por ejemplo, el 20% del impuesto sobre la tenencia de vehículos (Art. 2, parte final), participaciones en rendimiento de contribuciones federales (Art. 2 A), transferencia de recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Art. 2ª, fracción II), del Fondo de Fomento Municipal, por conducto de los estados (Art. 2ª, antepenúltimo párrafo).

³⁰ Para el 2016, los montos de participaciones pueden consultarse en el siguiente vínculo: <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/participaciones-2016>

II. Diagnóstico Temático³¹

Generalidades

Como se mencionó en la introducción, en esta sección se analizan los temas municipales más recurrentemente referidos en los municipios como de riesgo más elevado en la probabilidad de corrupción. En cada sección se realiza un diagnóstico general del tema, para luego tocar particularidades de cada municipio. Estas ideas servirán como eje para la creación de un sistema sensible a las necesidades especiales de perfiles municipales determinados.

Los estudios existentes en México indican que en el ámbito municipal se dan hechos y prácticas de corrupción que pueden tener elementos comunes con aquellas identificadas en los ámbitos estatal y federal, o bien, que pueden tener características propias de los gobiernos municipales.

Entre los primeros se encuentran los procesos y las áreas en las cuales se presenta o se da mayor probabilidad de corrupción. Esto sucede en procesos en los que es vulnerable la decisión, gestión y disposición de recursos presupuestales, discrecionalidad, archivos deficientes, información contable o incorrecta insuficiente, vulnerabilidad de las finanzas; o bien en áreas que tengan a su cargo contrataciones, padrones de beneficiarios, sistemas de evaluación del desempeño, gasto federalizado.³²

Cuestiones concernientes a los gobiernos municipales son reportados en diversos estudios como ámbitos de la función pública en las que se presentan oportunidades para la corrupción, tales como licencias de funcionamiento, construcción, ecología, cambio de uso de suelo, pago de impuestos y de contribuciones municipales, uso de vía pública, permisos de venta de alcohol, horarios de operación, entre otros.³³

³¹ Cada uno de los temas contiene referencias a la información cualitativa obtenida mediante entrevistas a los distintos entes involucrados. Para la información completa, ver la base de datos de la investigación en su versión más actualizada (a la fecha, 4.0).

³² Los anteriores aspectos han sido señalados en diversos informes anuales de la Cuenta Pública elaborados por la Auditoría Superior de la federación. Se toma en cuenta el correspondiente a 2016. Visible en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>

³³ Encuesta sobre mejora regulatoria, gobernabilidad y buen gobierno en los principales municipios de México. Centro de estudios económicos del sector privado, visible en <http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201411211249MEJORA%20REGULATORIA%20MORELOS%20-%20Francisco%20Lelo%20de%20Larrea.pdf>

La relación entre el proceso político en la integración de los órganos de gobierno municipales y la corrupción ha sido destacada en recientes estudios³⁴ que precisan determinados compromisos que se trasladan a prácticas corruptas en la administración municipal, particularmente en:

- Contratos a proveedores en campañas.
- Designación de funcionarios como compromisos a financiadores en áreas clave (desarrollo urbano, tesorería, áreas de contratación, licencias, etc.)
- Clientelismo electoral.
- Medios de comunicación (publicidad).
- Contratación con empresas fantasma.

En el mismo sentido, las indagaciones realizadas en visitas a municipios³⁵ indican áreas y procesos entre los que se encuentran:

- Seguridad y tránsito.
- Obra pública.
- Adquisición de bienes y servicios.
- Finanzas municipales.
- Urbanismo / licencias y permisos.
- Procedimientos de verificación
- Relaciones con el sindicato.
- Relaciones intermunicipales.
- Delincuencia organizada

El riesgo fue el criterio principal con el que se seleccionaron los temas. Al respecto, aun cuando se carece de indicadores y estudios que permitan la medición de los riesgos de corrupción, o bien de mediciones sobre hechos que la impliquen. Si bien la investigación de campo hecha a propósito de este diagnóstico no tiene la pretensión de ser un estudio cuantitativo, sí permite focalizar áreas de la gestión municipal en las que se tiene la percepción de mayor probabilidad de corrupción. De esta suerte, el concepto de “riesgo” entendido como la probabilidad de que suceda un evento no deseado, las entrevistas con actores informados tienen la utilidad de focalizar áreas del gobierno municipal

³⁴ Casar, María Amparo, Ugalde Luis Carlos, *et al.*, Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México, Integralia-MCCI, México 1018.

³⁵ Se realizaron entrevistas en los municipios de Ciénega de Flores; General Zuazua; San Nicolás de los Garza; Doctor González; San Pedro Garza García; Monterrey, y Allende en Nuevo León. Además, entrevistas con funcionarios o ex funcionarios de la Contraloría del Estado, la Auditoría del Estado de Nuevo León, así como con académicos del Estado.

que ameritan especial atención y también permiten ubicar la probabilidad de daños.³⁶ El conocimiento y tratamiento en términos de política pública, posibilitaría que los primeros sean objeto de políticas preventivas, mientras que los segundos lo sea de políticas correctivas.

De acuerdo con lo anterior, el concepto de riesgo considerado como la probabilidad de que se realicen eventos relacionados con prácticas o hechos de corrupción,³⁷ es útil en la presentación de la información aquí contenida.

Cuestiones Orgánicas y de Recursos

La estructura orgánica de los municipios, así como los recursos humanos y presupuestales son distintos, por lo que la propuesta debe considerar esta variación. Así mientras en Municipios metropolitanos como San Pedro Garza García³⁸ y Monterrey se cuenta con estructuras robustas con funciones separadas entre la Contraloría y la Tesorería, en otros municipios la Contraloría y la Tesorería radican en un mismo servidor público. En cuando a recursos humanos, la diferencia también es notable: en municipios como San Pedro Garza García la Contraloría tiene alrededor de treinta servidores públicos mientras que en otros reside en una sola persona (por ejemplo, en General Zuazua³⁹, Doctor González⁴⁰; en Ciénega de Flores los servidores públicos también se reducen al mínimo), o bien se carece de los recursos materiales (por ejemplo, en Ciénega de Flores los recursos materiales, y de carencias en la ordenación de la documentación – archivos) se presentan como limitante para crear áreas separadas.

El diseño orgánico es relevante para el combate anticorrupción, ahí residen las funciones e incentivos institucionales así como los perfiles y roles de los servidores públicos que orienten la efectividad en los objetivos de política pública (en este caso, la política anticorrupción). A la vez, la

³⁶ Luis Ávila, Director de ¿Cómo Vamos Nuevo León?, destacó la relevancia que los conceptos de riesgos y daños como elementos relevantes para el análisis y la insuficiencia que en el Estado tiene su medición por parte de las autoridades.

³⁷ Al respecto puede consultarse http://planeacion.bogota.unal.edu.co/pdf/Plegable_corrupcion_impresion.pdf

³⁸ La Contraloría está integrada con las Direcciones de Evaluación, Jurídica, Transparencia y Normatividad.

³⁹ Esta situación recibiría justificación normativa por parte de la Ley estatal si el municipio tuviera una población menor de 20 mil personas y el Ayuntamiento hubiera aprobado el ejercicio de las funciones de Contraloría por parte de la Tesorería; sin embargo, General Zuazua cuenta con una población de 55,213 habitantes. Datos sobre Nuevo León en la Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral, obtenido el 6 de marzo de 2018 de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/tipologiamunmex.pdf>. Este dato es compartido por el INEGI, en su Censo de Población y Vivienda 2010.

⁴⁰ La población es menor a 20 mil habitantes y el municipio no cuenta con Contralor, sus funciones son ejercidas por el Tesorero

diversidad de municipios presenta situaciones y recursos distintos que deben ser considerados necesariamente.

Situación de las Contralorías

Municipio	Situación
Ciénega de Flores	La labor de Contraloría se hace por un cuerpo distinto al de Tesorería.
General Zuazua	Una unidad administrativa que lleva a cabo las funciones de Tesorería y Contraloría. El Reglamento Orgánico para la Administración Pública Municipal de General Zuazua, Nuevo León, que en su artículo 11 establece que, <i>para el estudio, planeación y despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias:</i> <ol style="list-style-type: none"> I. <i>Secretaría del Ayuntamiento.</i> II. <i>Secretaría de Finanzas y Tesorería.</i> III. <i>Secretaría de Servicios Públicos.</i> IV. <i>Oficina de la Presidencia.</i> V. <i>Organismo para el Desarrollo Integral de la Familia.</i>
San Nicolás de los Garza	La Contraloría está prevista en la fracción VIII del artículo 26 del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de San Nicolás de los Garza. Esa misma área lleva a cabo tanto funciones de control como de mejora del desempeño.
Doctor González	Conforme al artículo 50 del Reglamento Interior del Republicano Ayuntamiento de Doctor González, Nuevo León, la administración pública municipal tendrá cuando menos las siguientes unidades administrativas: <ol style="list-style-type: none"> I. <i>Secretaría del Ayuntamiento.</i> II. <i>Tesorería Municipal.</i> III. <i>Unidad de Desarrollo Urbano.</i> IV. <i>Unidad de Seguridad Pública.</i> <p>No cuenta con una Contraloría. En la entrevista se informó de que sus funciones son realizadas por la Tesorería.</p>
San Pedro Garza García	El artículo 24 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García, en su fracción III, establece la existencia de una Secretaría de la Contraloría y Transparencia.
Monterrey	El municipio sí tiene separadas las funciones de control y mejora de desempeño. Además, la Contraloría cuenta con 84 servidores públicos.
Allende	Las funciones de Contraloría están controladas por una Secretaría, y las funciones de mejora de desempeño y control están en esa misma entidad ⁴¹ . Dicha Secretaría cuenta con dos Direcciones: la de Auditoría y Normatividad, y la Coordinación de Informática.

La falta de autonomía de las Contralorías es percibida, en general, como la principal razón por la cual no tienen una capacidad suficiente desempeñar de sus funciones. En las entrevistas se escucharon expresiones tales como “en la práctica, las contralorías se vuelven más bien abogados de las autoridades municipales, más que controles”. La función de control requiere autonomía de la que actualmente carecen.

Otro aspecto a resaltar es la percepción relativa a las debilidades institucionales para investigar e integrar casos sólidos que posibiliten la imposición de sanciones.

⁴¹ Artículo 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Municipio de Allende, Nuevo León.

Además de la diversidad localizada en la organización y en los recursos humanos, se aprecia una ausencia de servicio profesional de carrera (salvo un incipiente avance en los cuerpos de seguridad), que resulta en un cuerpo de funcionarios cuya movilidad depende de los cambios de administración o bien de que un partido político permanezca en el gobierno del municipio. En San Nicolás de los Garza se reportó la permanencia mayor de los servidores públicos (siete años) propiciado por la permanencia del partido en el gobierno y la percepción de buen desempeño. En municipios como Ciénega de Flores, General Zuazua o Doctor González, la permanencia de los servidores públicos está ligada a los periodos de la administración municipal.

Las capacidades del capital humano en los municipios, también es contrastante. En casos como en San Pedro Garza García es particularmente calificado,⁴² lo cual no sucede en municipios alejados de la zona metropolitana.

Normativa organizacional

La normativa municipal y el conocimiento y accesibilidad a la misma tiene también heterogénea. En municipios metropolitanos (Monterrey, San Pedro se encuentra disponible en sus páginas web y es fácilmente accesible; en cambio en municipios con menor desarrollo (Doctor González, Ciénega de Flores, Ciénega de Flores) o no cuentan con página web, o bien en las mismas no se encuentra accesible la normativa e, inclusive, no se encuentran disponibles en versiones físicas.

Tratándose de la normativa relativa al Sistema Anticorrupción, la LSEANL establece que los municipios deberán emitir un reglamento en la materia, así como códigos de ética. No se localizaron reglamentos anticorrupción y tratándose de los códigos de ética la situación en los municipios visitados es la siguiente:

Tema	Entidad	Situación
Códigos de Conducta y Ética	Ciénega de Flores	No cuentan con Código de Conducta. No cuentan con página de Internet para buscar normatividad, y en la página Orden Jurídico Nacional no aparece ningún código.
	General Zuazua	Según la Contraloría con Código de Conducta; sin embargo, este no aparece ni en la página de Internet del Municipio ni en la normatividad del municipio recopilada por la página Orden Jurídico Nacional.
	San Nicolás de los Garza	El Código no se encontró en la página del municipio, ni en Orden Jurídico Nacional.
	Doctor González	No cuentan con códigos de conducta ni Reglamento Anticorrupción.

⁴² Las áreas de apoyo a la Contraloría están encabezadas por funcionarios con grado de doctorado.

	San Pedro Garza García	Cuenta con un Código de Ética y de Conducta para el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. ⁴³
	Monterrey	No cuentan con códigos de conducta.
	Allende	El municipio cuenta con Código de Ética, y es accesible en su página de Internet.

Sanciones administrativas

La información en materia de responsabilidades administrativas y sanciones fincadas por los municipios es escasa e incompleta. En las visitas de campo se recibió información en el sentido de que no se recibían quejas formales sobre faltas de servidores públicos o bien que las quejas eran informales, por ejemplo, tratándose de agentes de tránsito (Ciénega de Flores). Ante la ausencia de denuncias formales, es difícil darle seguimiento a los pocos casos que se conocen⁴⁴.

A lo anterior se suma que no existan bases de datos con información en materia de sanciones a servidores públicos⁴⁵ y un adecuado seguimiento, por ejemplo, a las observaciones de la Auditoría Superior del Estado

Otra información que, por lo general, no se encuentra disponible es la relativa al seguimiento de las sanciones ante los tribunales. De esta suerte, no es pública la información de los casos en que las sanciones son revocadas o confirmadas por los tribunales de justicia administrativa o de amparo, o bien los casos en que en materia penal se condena o absuelve a servidores públicos del municipio.⁴⁶

Las sanciones son de vital importancia en el combate a la corrupción porque constituyen la base del sistema de incentivos negativos; es decir: es el pilar necesario para disuadir de cometer actos de corrupción a funcionarios y a ciudadanos interactuando con las instancias y/o recursos públicos. Sin embargo, a pesar de su importancia no se le ha dado un tratamiento adecuado de política pública por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno.

⁴³ <https://www.sanpedro.gob.mx/transparencia/CodigodeEticaConducta.pdf>

⁴⁴ Por ejemplo, en General González se tiene conocimiento de un acta administrativa levantada por el área jurídica.

⁴⁵ Lo anterior no significa que no existan casos de servidores públicos sancionados. Por ejemplo, en Allende se tienen antecedentes de sanciones por faltas administrativas. Tienen 9 procedimientos de sanción, y 4 personas sancionadas de la administración actual. Uno de los casos fue por usar fuerza laboral del municipio en horario no laboral. Otro de los casos fue por una firma indebida de contrato, sin proceso; una asignación directa sin proceso. En ese caso los que lo cometieron fueron el secretario del Ayuntamiento y el Secretario de Finanzas. Al alcalde y al síndico se les siguió el mismo al ocupar sus cargos por elección popular, sus sanciones no son facultad del Contralor. El Ayuntamiento determinó no sancionar. El contralor sólo tiene facultades para sancionar a los funcionarios designados; no a los de elección popular.

⁴⁶ En cuanto a revocaciones del Tribunal, la titular del Área de Contraloría del Municipio de Monterrey comentó que no se ha impuesto ninguna sanción. Se atribuye, a la tardanza del Tribunal, que tiene varios casos pendientes. Lo mismo para el caso de los amparos. Se lleva el registro de los funcionarios y sus declaraciones obligatorias por ley.; sin embargo, dado que la plataforma aún no está lista, es una cuestión pendiente de desarrollo.

En general se carece de información pública y confiable de las quejas o denuncias presentadas, el resultado de tales quejas o denuncias, los actos denunciados, los servidores públicos sancionados, los montos de las sanciones, los recursos recuperados, las resoluciones recurridas ante los tribunales y el resultado de tales recursos. Tal ausencia de información impide conocer con mayores elementos las áreas en las cuales se presentan las quejas y corregir las posibles fallas.

La información encontrada en los municipios visitados es la siguiente:

Tema	Entidad	Punto
Sanciones en los municipios	Ciénega de Flores	No se cuenta con información pública sobre denuncias o quejas presentadas así como de los procedimientos iniciados a instancia del órgano de fiscalización del Congreso, ni de sanciones administrativas a servidores públicos así como de las confirmadas o revocadas por el Tribunal de Justicia Administrativa o en amparo
	General Zuazua	No tienen registradas denuncias presentadas y las iniciadas a instancia del órgano de fiscalización del Congreso. Adicionalmente, no se cuenta con información en materia de sanciones administrativas a servidores públicos confirmadas o revocadas por el Tribunal de Justicia Administrativa o en amparo.
	San Nicolás de los Garza	En el tiempo de gestión, existían tres tipos de denuncias ciudadanas: telefónica, por Internet y directa. Había un promedio de 9 o 10 denuncias mensuales.
	Doctor González	La actual administración sólo cuenta con un registro correspondiente a un acta administrativa levantada al síndico que fue gestionada directamente por el departamento jurídico.
	San Pedro Garza García	Se ha inhabilitado a una persona en lo que va de esta Administración. La mayor parte son llamadas de atención
	Monterrey	En cuanto a las sanciones administrativas a servidores públicos confirmadas o revocadas por el Tribunal de Justicia Administrativa, se informó que la mayoría se encuentra pendiente de resolverse por lo que no se tiene información completa sobre las resoluciones que en materia de responsabilidad de servidores. Se tiene la percepción de que el Tribunal de Justicia Administrativa tiene plazos prolongados para decidir.
	Allende	El municipio tiene actualmente 8 o 9 procedimientos de sanción, y se han sancionado a 4 personas en la presente administración. Se sancionó al Secretario de Ayuntamiento y al Secretario de Finanzas. El alcalde y el síndico estaban relacionados al mismo procedimiento, pero al ser funcionarios elegidos el Contralor carece de competencia para sancionarlos.

La información con la que se cuenta revela insuficiencia en los diversos elementos que permitirían que las sanciones cumplan su función restauradora y disuasiva. La percepción derivada de los datos disponibles conduce a confirmar insuficiencias en el funcionamiento de las instancias responsables de la investigación y sanción.

Informes Anuales de la Auditoría Superior del Estado

Los Informes anuales de la Auditoría Superior del Estado proporcionan información relevante sobre las observaciones que en la revisión de las cuentas públicas municipales o del ejercicio del

presupuesto se formulan a los municipios del Estado. Los informes pueden referir al “Informe presuntivos de responsabilidades” el cual es:

Documento mediante el cual se notifica a los Sujetos de Fiscalización las observaciones, deficiencias e irregularidades que permiten presumir la existencia de hechos y conductas que producen daños y perjuicios en contra de la hacienda o patrimonio de los entes públicos, a efecto de que proporcionen los elementos y demás información que permita localizar e identificar a los presuntos responsables, así como la de fijar en cantidad líquida el monto de los daños y perjuicios, a fin de estar en aptitud en su caso, de iniciar el procedimiento para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria a que haya lugar.⁴⁷

Los anteriores dan lugar a Promociones de fincamiento de responsabilidades dirigidos a los municipios. Un ejemplo tomado del Informe del Municipio de Abasolo⁴⁸ es el siguiente:

Síntesis de acciones y recomendaciones en función del número de observaciones de las cuales se originan cuentas públicas en 2011, 2012, 2013, 2014 y 1015

Cuenta Pública	Acción ejercida / Recomendación formulada		Cantidad de Observaciones
2011	Pliego Presuntivo de Responsabilidades (PPR)	Gestión Financiera	1
	Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas (PFRA)		21
	Promoción de intervención de Instancia de Control Competente		1
	Informe a la Auditoría Superior de la Federación (IASF)		1
	Recomendaciones a la Gestión o Control Interno (RG)		32
	Total de Acciones y Recomendaciones Emitidas		56
2012	Pliego Presuntivo de Responsabilidades (PPR)	Gestión Financiera	6
		Obra Pública	1
	Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas (PFRA)		37*
	Recomendaciones a la Gestión o Control Interno (RG)		25*

⁴⁷

http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/pdf/2012/instituto_municipal_de_la_juventud_de_apodaca_2012.pdf, p. 6.

⁴⁸ El Informe correspondiente al 2016, puede consultarse en http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/municipios/2016/2016.html. Consulta del 1 de julio de 2018, p. 56.

Total de acciones y recomendaciones emitidas		69
2013	Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas (PFRA)	6*
	Recomendaciones a la Gestión o Control Interno (RG)	5*
	Total de acciones y recomendaciones emitidas	11
Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas (PFRA)		10
2014	Informe a la Auditoría Superior de la Federación (IASF)	1*
	Recomendaciones a la Gestión o Control Interno (RG)	18*
	Total de acciones y recomendaciones emitidas	29

La información anterior a su vez puede particularizarse en procedimientos de responsabilidad administrativa y responsabilidad resarcitoria:

En el primer caso la información puede ser como la de la siguiente tabla⁴⁹:

Procedimiento Administrativo de Responsabilidades ante Autoridad que Atiende la Promoción				
Cuenta Pública	Respuesta de la Autoridad	Estado	Servidores Públicos sancionados (cargo)	Sanciones Impuestas
2014	Se llevó a cabo el procedimiento aplicando la sanción correspondiente	Concluido	Ex Presidente Municipal	Apercibimiento Privado
2015	Se llevó a cabo el procedimiento aplicando la sanción correspondiente	Concluido	Ex Presidente Municipal	Apercibimiento Privado

Esta acción tiene por objeto promover el ejercicio de las facultades de investigación y sancionatorias de los órganos de control o autoridades competentes en los entes públicos fiscalizados, en relación con las observaciones que a juicio de la Auditoría Superior del Estado, contienen datos que hacen presumir irregularidades derivadas de una acción u omisión de los servidores públicos del ente

⁴⁹ Corresponde al Informe de Abasolo 2016, op. cit., p. 56.

fiscalizado, a sus obligaciones generales de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

En el ejemplo, se sanciona al anterior Presidente Municipal con apercibimientos privados, las cuales son sanciones mínimas. Lo anterior da lugar a preguntas tales como ¿cuáles son los hechos por los que se resuelve la responsabilidad? ¿Los hechos son graves o leves? ¿Es proporcional la sanción a la gravedad de la responsabilidad y, en su caso, al daño causado o el beneficio obtenido? La percepción o confirmación de que se presenta impunidad se encuentra en la respuesta a las preguntas anteriores: la impunidad no es solamente la ausencia de sanción sino la sanción insuficiente.

En el caso de responsabilidades resarcitorias, la información de la que puede disponerse se presenta en formatos como el que se muestra en la siguiente tabla⁵⁰.

Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias							
Cuenta Pública	Número de Pliego	Número de Expediente	Monto de daños y perjuicio	Resolución del Procedimiento			
				Estado que Guarda el Procedimiento	Fecha de resolución	Sentido de la Resolución	Monto de la Indemnización
	ASENL- PPR-CP2012- GF-MU01- 008/2013	ASENL-CP12-MU1-FIRES-001/2017	\$4,280.00	Concluido	10-may-17	Existencia de Responsabilidad	\$4,280.00
		ASENL-CP12-MU1-FIRES-002/2017	\$39,742.50	Concluido	31-may-17	Inexistencia de Responsabilidad	No aplica
		ASENL-CP12-MU1-FIRES-003/2017	\$33,144.00	Concluido	15-may-17	Existencia de Responsabilidad	\$6,745.29
		ASENL-CP12-MU1-FIRES-004/2017	\$48,720.00	Concluido	15-may-17	Existencia de Responsabilidad	\$40,099.21
		ASENL-CP12-MU1-FIRES-005/2017	\$40,641.52	Concluido	05-jun-17	Inexistencia de Responsabilidad	No aplica

⁵⁰ Corresponde al Informe de Abasolo 2016, op. cit., p. 56.

	ASENL- PPR- CP2012- OP- MU01- 003/2013	ASENL- CP2012- MU30- FIRES- 015/2017	\$34,165	Concluido	26-may-17	Inexistencia de Responsabilidad d	No aplica
--	--	---	----------	-----------	-----------	---	-----------

El procedimiento tiene por finalidad determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad resarcitoria, fijar en cantidad líquida del monto del daño causado a la hacienda o patrimonio de los entes públicos, y en su caso fincar a los servidores públicos o particulares, la indemnización y sanción correspondiente.

La tabla anterior además de informar la existencia o inexistencia de responsabilidades proporciona datos sobre montos de los daños y perjuicios estimados y el monto del resarcimiento. Se presentan casos en los que el segundo puede ser menor que el daño, lo que lleva a inferir que puede haber una diferencia no resarcida. En tales casos es esclarecimiento de las razones por las cuales se resuelven montos inferiores de resarcimiento es condición necesaria para valorar la efectividad del sistema de responsabilidades.

En el nuevo sistema anticorrupción, se traslada la competencia al Tribunal de Justicia Administrativa, por lo que los órganos municipales de responsabilidades (Ayuntamiento y Contraloría) así como la Auditoría Superior, dejarán de conocer de los procedimientos de responsabilidades y resarcitorias respectivamente. En la nueva situación, la objetividad e imparcialidad en la integración de la instancia jurisdiccional que resolverá sobre las sanciones. Al respecto, se apreció preocupación ante la posible politización en los nombramientos y lo indeseado de la influencia de los partidos políticos en la selección.

Los aspectos anteriores conducen a señalar como aspectos de riesgo y atención:

- Las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal., su veracidad, actualización e idoneidad para la realización de investigaciones.
- El seguimiento de las denuncias y quejas.
- Los conflictos de interés
- La confiabilidad en los mecanismos de recepción de denuncias y quejas.
- La efectividad de las investigaciones.
- Las conductas investigadas y sancionadas.
- Los servidores públicos investigados y sancionados (jerarquía, función).
- Las áreas de riesgo en la administración municipal.

- La proporcionalidad entre la sanción y la gravedad de la falta.
- La recuperación del daño económico en los procedimientos de resarcimiento.
- El seguimiento de las observaciones y procedimientos de responsabilidad derivados de la cuenta pública y el ejercicio del gasto.
- Los registros de servidores públicos y particulares sancionados y su publicidad.
- La efectividad de las investigaciones y las sanciones al enfrentar impugnaciones jurisdiccionales.
- La necesidad de correlacionar la información de la Auditoría estatal, las áreas municipales en materia de responsabilidades, la Fiscalía anticorrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa.

Seguridad y tránsito

Seguridad fue considerada por la mayor parte de los municipios como un problema recurrente, por dos razones: 1) es un servicio público riesgoso y complejo, y no se le invierte lo suficiente como para cubrir estándares mínimos; 2) es un área que tiene muchos contactos directos con la población. Mientras más puntos de contacto hay entre las personas, surgen más posibilidades de corrupción⁵¹.

La información más relevante que sobre este ámbito de las funciones municipales:

Tema	Entidad	Punto
Seguridad y tránsito	Ciénega de Flores	Seguridad es el área de la administración municipal con la mayor rotación de personal, lo cual tiene una relación directa con la profesionalización de sus miembros. La estabilidad y el salario son precarios. Los controles de los cuerpos de seguridad se estiman insuficientes y tienen entre otros desafíos el de prevenir el riesgo de “contaminación” de los nuevos integrantes, por las prácticas imperantes.
	General Zuazua	El área de seguridad y tránsito es la que genera mayores quejas informales, pues es de las que tienen mayor contacto con la sociedad. Los recursos con los que cuenta el municipio son escasos y se hace tanto como es posible.
	San Nicolás de los Garza	Se percibe que esta área es una de las de mayor riesgo de corrupción. El contacto directo y constante con la población es uno de los factores que la propician. Los ámbitos de contacto y las áreas que manejan recursos son las que presentan el mayor riesgo de actos de corrupción. La profesionalización de los cuerpos de seguridad y tránsito, y asignarles salarios dignos, son apreciados como parte de la solución.
	Doctor González	El cuerpo de policía es uno de los más pequeños (10 elementos) y también con la mayor rotación. Los controles institucionales son insuficientes, en la selección se toma en cuenta la fama o reputación pública que la persona tiene.
	San Pedro Garza García	Es de los municipios con mayor grado de desarrollo tecnológico, por ejemplo, cuenta con un sistema de seguimiento de accidentes automovilísticos que, si bien está todavía en desarrollo e implementación, permite ya el control de los hechos de tránsito de manera digital. Con la adopción de la tecnología, se evitan contactos poco transparentes con la población previniendo problemas de corrupción.

⁵¹ Entrevista con Juan Carlos Contreras, ex Director de Planeación del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

	Monterrey	La seguridad pública es el único cuerpo que cuenta con un servicio profesional de carrera. Sin embargo, es el área con más riesgo del municipio para incurrir en actos de corrupción.
	Allende	Seguridad es el área que más se acerca a tener un servicio profesional de carrera. Sin embargo, es insuficiente, aun cuando cuenta con escalafón y asuntos internos, aún falta para tener un servicio profesional de carrera.
	Docente ITESM	Una de las cuestiones con mayor riesgo es la presencia del crimen organizado y su relación con las policías locales.

Atendiendo a la información disponible, los riesgos y consecuentemente las cuestiones que requieren atención se resumen en:

- Puntos o aspectos de contacto personal
- Diseños normativos en la actuación de los cuerpos de seguridad
- Discrecionalidad en su actuación
- Atención a actividades que pudiera implicar flujos económicos
- Servicio profesional de carrera
- Mejoramiento de salarios y estabilidad
- Atención en riesgo de vinculación con crimen organizado

Contratos de obra pública y de adquisición de bienes y servicios

En el caso de obra pública se registraron varios problemas de índole general:

- No es tan fácil tener acceso a los contratos públicos, lo cual produce compras y concesiones opacas.
- La mayoría de las obras municipales se realizan con recursos federales, por lo que se activan competencias de autoridades federales y/o estatales.
- La participación ciudadana varía entre los municipios y en las fases del proceso de contratación. Es menor en la planeación (salvo presupuesto participativo) y mayor en el proceso de contratación (Contraloría social)
- Los estándares internacionales no son considerados, por ejemplo, los parámetros de la *Open Contracting Partnership*⁵².
- En general, los municipios respondieron que llevan a cabo el procedimiento correspondiente para las concesiones, conforme a la legislación aplicable.
- En donde sí hay un pendiente sistemático es en la accesibilidad de los contratos que, a pesar de ser públicos, no son puestos a disposición inmediata y simple de la ciudadanía.

Tema	Entidad	Punto
------	---------	-------

⁵² <https://www.open-contracting.org/?lang=es>.

Contratos de Obra Pública y de Adquisición de Bienes y Servicios	General Zuazua	El municipio no digitaliza la información relacionada con la contratación de obra pública. En caso de obra realizada con recursos federales, Compranet aloja la información generada. ⁵³ Las adquisiciones son realizadas por la Tesorería; en cambio, Obra Pública tiene su propia dependencia municipal.
	San Nicolás de los Garza	El gasto público real de todos los gobiernos municipales se destina, en general, a nómina ⁵⁴ , y la información suele estar disponible. El problema es que la exclusiva publicación de información es insuficiente. Todo esquema de transparencia tiene que venir aparejado de un esquema de rendición de cuentas, o, dicho de otra forma: debe preverse que todo lo publicado tenga quién lo revise. Finalmente, su recomendación final fue la de reconocer que prácticamente todos los requisitos formales suelen cumplirse. Los verdaderos problemas de corrupción se dan a nivel de arreglos personales; no de arreglos formales. Se requiere que las designaciones recaigan en personas con el perfil adecuado (conocimiento y experiencia) al ser áreas especializadas.
	Doctor González	El municipio usa actualmente el sistema NEMOTEC para su contabilidad y fiscalización, que incluye las obras con recursos municipales. No obstante, se aprecia que la diversidad de plataformas existentes complica la contabilidad municipal.
	San Pedro Garza García	Todas las asignaciones de contratos (y demás etapas de los procedimientos correspondientes, como en el caso de las licitaciones) son transmitidas en vivo por Internet. Además, se publican los resolutivos en la página Web, y se cuenta con Contralores Ciudadanos en los procesos puntuales. Adicionalmente, sus auditorías están digitalizadas y sistematizadas.
	Monterrey	En su página web adopta el concepto de contrataciones abiertas, publica las licitaciones en sus distintas etapas (planeación, licitación, adjudicación, contratación e implementación). La información es pública y accesible.
	Allende	Se expresó en la entrevista que el municipio cumple con las formalidades de ley atendiendo al tipo de contratos a realizar y dependiendo de las condiciones (asignación directa, concurso a tres o licitación).
	Unidad Anticorrupción Nuevo León	La obra pública es una de las áreas de mayor riesgo para la corrupción. La mayor cantidad de problemas han sido identificados no vía denuncia, sino vía auditoría. La mayoría de las denuncias son presentadas a través de abogados contratados por ciudadanos que tienen intereses en contratos particulares. .

Considerando la información contenida en la tabla anterior, así como la literatura especializada, los aspectos de riesgo y atención en materia de contratación son los siguientes⁵⁵:

- Publicidad y transparencia en los procesos de contratación (adopción generalizada de contratación abierta)
- Concentración de las contrataciones en proveedores y contratistas.
- Cambios de contratistas y su relación con los cambios de administración.

⁵³ Al respecto puede verse: <https://af4c745c-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/cnetuc/estados/Imagen2.png?attachauth=ANoY7crLYCR-r-p7qZW4ah9Wa7YCR5q6118zALHn6fOUe5k8GlyywpL8m48Slck0NHuM9kQMcZQMISpVKLHXx6PMQw33Jaq6Uijt4bF6FiAn24mSB2ZhtjNFIjdVC4t4BIM6iBtW8PqqhFZwXtPkAul9k6jrTyVXK4cUa7dBBMBIby3MXPfbbtQTLxrnXwGrUu0ujlQI7FquJvQHN33MP-ApP4spl-aaQ%3D%3D&attredirects=1>

⁵⁴ El ex Director de Planeación calcula que entre un 60 y un 80% de los recursos públicos municipales se destina a nómina. Por tanto, casi todas las obras se realizan con recursos federales.

⁵⁵ Al respecto se considera también el Índice de Riesgos de Corrupción en el Sistema Mexicano de Contrataciones Públicas, publicado por IMCO, México 2018.

- Relación entre los contratistas y proveedores de la administración municipal y los proveedores en campaña electoral de la cual proviene la nueva administración.
- Barreras de acceso a la competencia.
- Unidades de compra riesgosas.
- Frecuencia de adjudicaciones directas.
- Conflictos de interés.

Finanzas municipales

En materia de finanzas existe un tema recurrente: las plataformas de fiscalización de la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León. A diferencia de lo que sucede con la Auditoría Superior de la Federación⁵⁶, la Auditoría local no provee una plataforma única y deja a los municipios la elección del proveedor. Por tanto, cada municipio debe ponerse de acuerdo con alguno de los proveedores para poder recibir la paquetería y estar en condiciones de ser fiscalizado mediante herramientas digitales. Cada sistema es diferente no sólo en formatos, sino en costos, haciendo que la interoperabilidad en la materia sea compleja⁵⁷. Los costos de adquisición de la infraestructura digital y del aprendizaje se agregan a la problemática.

De la revisión de los informes de la ASF y de la Auditoría del Estado, se aprecia que son pocos los municipios que no recibieron observaciones tanto federales como locales por el estado de su contabilidad; ya sea por la falta de desglose, la ausencia de análisis de plazas u otros requerimientos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Las finanzas públicas son uno de los riesgos más importantes en corrupción. La opacidad permite que el desvío de recursos públicos sea uno de los principales incentivos para las prácticas indebidas, que al final suelen tener una dinámica de beneficios privados a costa de bienes públicos.

Al respecto, varios de los entrevistados coincidieron en que la gestión eficaz, transparente y apegada a rendición de cuentas de los recursos públicos es importante para la consecución de los objetivos anticorrupción. Adicionalmente, señalaron que la inteligencia financiera es una de las

⁵⁶ La ASF creó una aplicación que puso a disposición de todos los municipios del país. Esta aplicación es sencilla y permite presentar documentos y contabilidad de manera clara y sistemática.

⁵⁷ Las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad definieron al concepto como la capacidad mediante la cual sistemas heterogéneos, no sólo tecnológicos, pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos. Recuperado el 30 de mayo de 2018 de <http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/BasesEstrategialberoamericanaInteroperabilidad.pdf>.

herramientas a considerar en el diseño del sistema municipal anticorrupción, pues hay una relación directa entre prácticas corruptas y flujos de dinero.

Tema	Entidad	Punto
Finanzas Municipales	Ciénega de Flores	Los registros contables son apreciados como complejos ante la diversidad de sistemas de registro. La información sólo es accesible mediante solicitud de acceso.
	General Zuazua	La contabilidad pública es accesible vía solicitud de información. Sin embargo, se presenta puntualmente mediante las plataformas digitales establecidas al efecto por la Auditoría Superior de la Federación y por la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León.
	San Nicolás de los Garza	Los montos presupuestales corresponden a la proporción del riesgo. Al ser los recursos federales la principal fuente de financiamiento de las obras municipales, la sinergia de los Sistemas Nacional, local y municipales es esencial para el efectivo combate a la corrupción.
	Doctor González	Se publica el gasto en obra pública no así el de gasto corriente. Es accesible vía solicitud de información.
	Monterrey	Se refieren problemas de manejo presupuestal en la administración. Había una situación financiera preocupante al momento de la toma de posesión del actual Ayuntamiento.

Otro de los aspectos de mayor riesgo es el manejo de los recursos federales por parte de los municipios. Se percibe la extendida idea en el sentido de que los recursos federales les pertenecen, y por tanto pueden emplearlos libremente. Llegando incluso a destinar recursos públicos etiquetados para asuntos distintos, y luego negar el pago y el acreditamiento de este. En contrapartida, los controles son débiles.

Desde la experiencia en los órganos de fiscalización y control estatal, se tiene la percepción de que existen debilidades en las capacidades institucionales para tener calidad y orden en la contabilidad gubernamental, en los ingresos y el gasto municipal.

El orden de las finanzas municipales es relevante para evitar prácticas tales como la elusión o evasión de obligaciones tributarias a cargo de los municipios y que propician corrupción (p. e. el entero a la Tesorería de la Federación de las retenciones del ISR a sus trabajadores).

Considerando la información precedente, las áreas de riesgo y de atención en esta materia son:

- Adecuada gestión de la contabilidad municipal.
- Diversidad y compatibilidad de los sistemas federal y local de registro de la contabilidad municipal.
- Publicidad y transparencia en las finanzas municipales.
- Auditoría gubernamental adecuada, objetiva y oportuna.
- Adecuado seguimiento de observaciones y acciones derivadas de la revisión de la cuenta pública municipal (ASF, ASENL).
- Recursos humanos capacitados.

- Mejoramiento del control municipal.
- Cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los municipios.

Licencias y permisos/verificación. La corrupción urbanística

Las licencias y permisos se identifican como una de las áreas de la función pública con mayor riesgo de corrupción, bajo una dinámica extra presupuestal. Es decir, en estas actividades muchas veces se propia corrupción a partir de arreglos ajenos a las asignaciones presupuestales del Estado. Esto es, no existe en estricto sentido un aprovechamiento de los recursos del presupuesto público en beneficio de alguna persona; aunque es probable que exista una afectación a los ingresos públicos (por ejemplo, si de la actividad se deriva alguna subestimación de los derechos que por ingresos municipales deben pagar los solicitantes o beneficiarios de las licencias o permisos).

En el otorgamiento de este tipo de actos administrativos se presenta una relación jurídica en la que la autoridad pública y, por tanto, el servidor público se coloca en una posición de poder para habilitar a un particular en la realización de alguna actividad (comercial o urbanística), por ejemplo, licencia de funcionamiento, de construcción, entre otros. En tal posición es relevante considerar las condiciones de discrecionalidad en las que se realiza tal actividad. Al respecto, se aprecian diferencias en la regulación de la actividad administrativa, pues mientras en municipios desarrollados (San Pedro, Monterrey) existe una robusta normatividad municipal, la cual puede ser consultada en las páginas web del municipio, en otros casos, tal normatividad no está disponible sea de manera electrónica o física, lo que dificulta o imposibilita a las personas el conocimiento de la legalidad de los trámites. De igual manera, no se encuentra disponible la información de los trámites, los requisitos, el procedimiento y los costos de los trámites, lo cual incrementa la posibilidad de contactos en ventanilla y las condiciones para una actuación discrecional que propicia corrupción.

Debe considerarse que los solicitantes tienen el interés de que su trámite sea realizado en el tiempo más breve posible y las menores cargas, por lo que en la arquitectura de su decisión, tendrá un incentivo a lograrlo. Por ejemplo: los desarrolladores inmobiliarios estarán incentivados a apoyar a candidatos a cargos municipales a cambio de beneficios futuros (apoyo en inversiones inmobiliarias, cambios de usos de suelo, otorgamiento de licencias urbanísticas, planeación urbana capturada, designación de funcionarios afines, por ejemplo). Las prácticas de corrupción adoptan diversas formas y modalidades, por ejemplo, pueden acordar con las autoridades el otorgamiento de licencias

para casa habitación a cambio de un porcentaje del precio de venta de cada una de las casas que logren construirse ahí, o pagos en especie, entre otras.

La transparencia y acceso a la información pública, así como la posibilidad de llevar a cabo trámites en línea es limitada. Lo anterior incrementa la opacidad, la discrecionalidad y los contactos personales que propician corrupción.

Ciénega de Flores		El municipio no cuenta con página de Internet.
Trámites en línea	General Zuazua	Existe información de los trámites en Internet. Sin embargo, los trámites no pueden realizarse en Internet.
	San Nicolás de los Garza	La página del municipio tiene disponible una página de excel con información no amigable sobre trámites municipales. ⁵⁸
	Doctor González	El municipio no cuenta con página de Internet.
	San Pedro Garza García	El municipio cuenta con un sitio web ⁵⁹ en el que se encuentra la información de todos sus trámites. Sin embargo, el funcionamiento del sitio web es muy deficiente, y difícilmente remiten a procesos digitales; es decir: prácticamente todo debe realizarse presencialmente.
	Monterrey	En Internet sólo tienen trámites de quejas y peticiones de información.
	Allende	No hay trámites en línea.

Esta misma lógica impera en las verificaciones de funcionamiento para negocios. Por ejemplo, a cambio de tolerar irregularidades en las condiciones de ejercicio del permiso, los verificadores reciben cuotas ilícitas.

En tales condiciones, la organización municipal anticorrupción requiere considerar especialmente como riesgos y, en su caso, adoptar medidas de prevención, sanción y corrección en cuestiones tales como:

- La publicidad, disponibilidad y accesibilidad de la regulación municipal en materia de trámites, licencias, autorizaciones o permisos.
- Que la normatividad administrativa municipal sea sometida a procedimientos de mejora regulatoria.⁶⁰

⁵⁸ <http://nuevaley.transparenciasanicolas.mx/Articulo95/FraccionXXI.aspx>

⁵⁹ <https://www.sanpedro.gob.mx/tysweb/default.asp>

⁶⁰ En Nuevo León se cuenta con la Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa aplicable a la Administración municipal. Ésta tiene que designar un responsable de mejora regulatoria y reglamentar lo conducente para crear una Comisión Municipal (Artículos 16 y 17). En el diseño de los trámites deberán considerarse los costos y beneficios del mismo, crear catálogos municipales de trámites y simplificar los trámites. En la Investigación realizada, se observa asimetría pues mientras municipios como San Pedro cuentan con un Reglamento para la Mejora Regulatoria (https://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Reglamentos/PDFs/MEJORAREGULATORIA%2CACTDIC2013_3Q8YU2X5MO.pdf). No sucede lo mismo en otros municipios, como es el caso de Ciénega de Flores, no se cuenta con procedimientos de mejora regulatoria.

- La existencia de un catálogo de trámites.
- La información pública, accesible y disponible de los requisitos, procedimientos, costos, formatos y tiempos.
- Los escenarios de discrecionalidad posibilitados por la reglamentación municipal, su necesidad y los controles.
- Los contactos físicos entre los servidores públicos y los solicitantes de las habilitaciones administrativas.
- La posibilidad de trámites en línea.
- La posible relación entre los servidores públicos designados en áreas clave en la realización de trámites y los grupos de interés y la fuente de apoyos electorales.
- Los posibles conflictos de interés entre los servidores públicos y los interesados en los trámites.
- El desempeño de los verificadores o inspectores municipales.
- La especial atención del estado y evolución patrimonial de servidores públicos en área de riesgo en el otorgamiento de habilitaciones administrativas y procedimientos de verificación. (por ejemplo, uno de los trámites más frecuentemente mencionados fue el de alcoholes).
- El funcionamiento de los servidores públicos responsables de la vigilancia y fiscalización de aquellos que se encuentren en áreas de riesgo.
- La corrección de las fallas en los procedimientos administrativos y la prevención de corrupción en los diseños de mejora regulatoria.

La atención que en la nueva organización municipal anticorrupción se tenga de los aspectos anteriores (entre otros), será de especial relevancia en el éxito de la misma.

Delincuencia organizada

Este fue un tema poco tocado por las personas interesadas. Sin embargo, creemos que es cada vez más un asunto de importancia fundamental al hablar no sólo de seguridad, sino también de corrupción. Las razones son variadas: La delincuencia organizada puede volverse más relevante que las mismas instituciones del Estado, al grado de encargarse de las labores de seguridad e incluso del cobro de “impuestos” y “permisos” informales.

Adicionalmente, las actividades de la delincuencia organizada permean al sistema financiero, de tal suerte que se vuelven un elemento fundamental en la activación económica de muchos lugares.

Sindicatos

La relación con los sindicatos es un tema delicado, sobre todo al momento de implementar medidas de control y mejora de desempeño. Muchas veces los mecanismos de control interno fallan por el poder e influencia sindical que protege a ciertos intereses, creando excepciones a las reglas o capturando funciones públicas y de esta manera eludiendo las medidas de control. En la información recabada se aprecia que las dirigencias sindicales suelen solicitar para ellos o sus allegados tratamientos especiales y privilegiados

Problemas intermunicipales

Los problemas intermunicipales son variados. Pueden conceptualizarse como problemas de interoperabilidad municipal. Bajo esa perspectiva se presentan los casos más comunes:

- Existen problemas de comunicación entre municipios con intereses compartidos. Si bien las áreas metropolitanas son un tema importante en la regulación, esto no ha evitado que sigan existiendo faltas comunicacionales que impiden atender con efectividad materias tan relevantes como transporte público, servicios de agua y drenaje, usos de suelo entre otros. Esta falta de coordinación genera vacíos normativos y operativos que facilitan la aparición de actos de corrupción. Un ejemplo común es el cambio de tarifas de taxis al cruzar de un municipio a otro, o la posibilidad de burlar regulaciones de tránsito o de asentamientos humanos.
- Adicionalmente, existen problemas de nepotismo y tráfico de influencias entre los municipios. Para evadir las normas de control, los servidores públicos con relaciones familiares o cercanas en algún sentido jurídicamente relevante generan acuerdos con otros municipios para “intercambiarse” a sus trabajadores sensibles. Con estas prácticas, los grupos familiares aseguran permanencia en el gobierno, pues formalmente no están involucradas en las mismas administraciones que sus cercanos.
- Uno de los puntos más referidos son las plataformas que la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León utiliza para la fiscalización de los recursos municipales. La Auditoría tiene diversos sistemas que maneja con distintos proveedores, y cada uno de estos sistemas tiene costos distintos y diferentes parámetros de funcionalidad. El distinto tratamiento genera problemas al rendir cuentas y elaborar los informes, por lo que este problema, además de afectar la labor de las finanzas municipales, también genera problemas de coordinación municipal.

III. Propuestas para el diseño del Sistema Municipal Anticorrupción

Generalidades

Para el diseño del sistema anticorrupción municipal debe considerarse, en primer término, las previsiones legales establecidas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (**LGSNA**), así como la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (**LSEANL**) como el referente en la materia.

La primera de ellas tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, incluyendo a los municipios.⁶¹ Señalando, además, las bases que las leyes de las entidades federativas deberán atender: integración y atribuciones equivalentes al nacional; acceso a la información pública para el mejor desempeño; la necesaria respuesta a recomendaciones, políticas públicas e informes y su seguimiento; rendir informe público (dando cuenta de las acciones, riesgos identificados, costos y resultados de recomendaciones); presidencia ciudadana con requisitos y procedimientos de designación análogos. Los anteriores referentes deben ser considerados no solamente para los sistemas estatales, sino también para la organización municipal.

La LSEANL establece en lo fundamental lo siguiente⁶²:

- a) Que será la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León (**LGMENL**) la que establezca “las bases” para que los municipios adopten “los principios” del SNA.
- b) Que los municipios deberán emitir un Reglamento Municipal Anticorrupción de acuerdo con los principios establecidos en las leyes referidas con anterioridad.
- c) Que los municipios deberán contar con un Código de Ética y Conducta con los principios y valores que deberán observar los servidores públicos municipales.

⁶¹ **Artículo 1** de la LGSNA.

⁶² **Artículo 43.** La Ley de Gobierno Municipal establecerá las bases para que los municipios del Estado adopten los principios de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la presente Ley.

Los municipios del Estado emitirán un Reglamento Municipal Anticorrupción, conforme a los principios de la Ley General, de la Ley de Gobierno Municipal y de esta Ley; así mismo deberán contar con un Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Gobierno Municipal correspondiente, en el que se contengan los principios y valores que deberán observar los servidores públicos de ese Gobierno Municipal, el cual deberá ser aprobado por el Ayuntamiento y publicado en el Periódico Oficial del Estado y, en su caso, en la Gaceta Municipal correspondiente.

Los municipios difundirán de manera permanente entre sus servidores públicos, los principios y valores a que se refieren el artículo 5 de esta Ley y harán constar por escrito que la relación de los mismos les fueron entregados a cada servidor público, lo cual deberá constar en su expediente laboral.

Los municipios realizarán capacitaciones frecuentes sobre anticorrupción y el Código de Ética y Conducta, debiendo reportarlas conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.

De acuerdo con lo anterior se establece, por una parte, la norma que establecerá las bases del Sistema Municipal Anticorrupción (**SMA**); y por la otra, se dota a los municipios de la función reglamentaria para autorregularse en la materia, teniendo siempre como delimitación y orientación a las bases y los principios de las leyes referidas. Consecuentemente, los contenidos de la ley municipal tienen como ámbito de desarrollo las “bases”, posibilitando el ejercicio de la facultad reglamentaria. De acuerdo con lo anterior, el ámbito de la ley es el siguiente:

- La ley debe establecer un marco normativo homogéneo, tanto adjetivo como sustantivo.
- Debe preservar los aspectos medulares al desarrollo reglamentario del municipio.

Lo anterior es confirmado por la siguiente tesis jurisprudencial:

REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA⁶³

Para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: 1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal **debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado**. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad; 2. Debe tomarse en cuenta que **la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares** de su propio desarrollo; 3. **Es inaceptable** que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal **no pueden tener**, en otras palabras, una extensión **temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas**. **En consecuencia**, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. **Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar "las**

⁶³ Época: Décima Época Registro: 160764 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 45/2011 (9a.) Página: 302 Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 45/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

bases generales de la administración pública municipal", comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Atendiendo a lo anterior, la propuesta considerará los ámbitos posibles de desarrollar en la LGMENL, atendiendo a su función de establecer las bases y desarrollar de manera homogénea las previsiones anticorrupción en los municipios, y los posibles contenidos a reglamentar.

Atendiendo al marco legislativo anterior, las propuestas relativas al diseño institucional en el orden municipal también requieren considerar los propósitos de política constitucional:

- Eficacia en la prevención, sanción y corrección de la corrupción.
- Diseño análogo al SNA y SEA.
- Coordinación con el SNA y el SEA.
- Participación ciudadana análoga en instancias, funciones y proceso de selección.
- La asimetría en recursos presupuestales y humanos entre los municipios.

Atendiendo a lo anterior, las propuestas se desarrollarán de acuerdo con los siguientes puntos:

1. Organización municipal
2. La relación del municipio con el Sistema Estatal Anticorrupción.
3. Las propuestas en las áreas de riesgo.
4. La participación ciudadana.

La organización municipal

La creación de instancias municipales de combate a la corrupción análogas al Sistema Estatal y, en su caso, al Sistema Nacional, debe considerar las peculiaridades de la organización política y pública de los municipios. Lo anterior lleva a considerar en las propuestas la relación que tiene la legislación en materia de organización municipal, con la ordenación constitucional federal y local y las legislaciones en materia electoral, así como las relacionadas con las áreas de riesgo señaladas en el diagnóstico (presupuesto, ingresos, trámites, adquisiciones, obras, concesiones, transparencia y acceso a la información pública, entre las principales).

Se ha tenido presente la existencia de factores que distinguen a los municipios del Estado y de la Federación:

- a) Las diferencias en la organización política y administrativa.
- b) La asimetría en condiciones y capacidad existente entre los diversos municipios.

En cuanto al primer aspecto, debe considerarse que a diferencia del Estado o de la Federación, el municipio carece de órganos equivalentes a la Auditoría Superior, a la Fiscalía Especializada, al órgano de transparencia y a los órganos jurisdiccionales (Tribunal de Justicia Administrativa⁶⁴ y Consejo de la Judicatura).

La organización municipal, en cambio, cuenta con un Ayuntamiento como órgano de Gobierno y a la Administración Pública municipal, dependiente del Presidente Municipal. En ambos órganos existen funcionarios o bien unidades administrativas que realizan funciones relacionadas con la prevención, investigación, sanción o corrección de prácticas de responsabilidades administrativas y cuya función reside en el control. La identificación de los órganos y unidades administrativas, así como sus facultades, estructura y forma de organización son relevantes para posibilitar instancias de coordinación que conjunten las diversas funciones que se estiman como estratégicas para enfrentar las prácticas de corrupción.

Las áreas o funciones involucradas son: las áreas de control interno desempeño institucional y responsabilidades administrativas, fiscalización, transparencia y acceso a la información pública, supervisión y rendición de cuentas. Tales áreas de la función pública municipal se encuentran asignadas o encomendadas a unidades administrativas que pueden variar dependiendo de las legislaciones estatales o bien de la organización que decida cada municipio en función de su potestad de auto organización y de autonomía. En tal escenario, tomando en cuenta las previsiones de la

⁶⁴ En Nuevo León, la Ley de Justicia Administrativa del Estado prevé la posibilidad de constituir Tribunales de justicia administrativa del municipio como órgano administrativo descentralizado de la administración pública municipal. (Artículos 176 a 190). Su competencia, de acuerdo con el artículo 184, una vez instalado, “será el único competente para conocer y resolver las controversias que los particulares **planteen y que se refieran a actos de la Autoridad Municipal**, con excepción de los casos en que el Magistrado Unitario se excuse de conocer de algún asunto, quien lo turnará a la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.” En el caso de responsabilidades administrativas, es la Sala Especializada la competente (Arts.191 a 197).

En Guanajuato el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, existen juzgados municipales en materia administrativa, sin embargo, se excluye la competencia de estos en materia de corrupción (Art. 1) en relación con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que las encomienda a una Sala Especializada en los casos de responsabilidades administrativas graves. En Nuevo León, la Ley de Justicia Administrativa prevé la posibilidad de juzgados municipales, sin embargo, no se han establecido.

LGSNA y de la LSEA, la exigencia de eficacia en el combate a la corrupción, así como las posibles funciones que la ley tendría para establecer la instancia de coordinación municipal, en particular el de establecer un marco normativo homogéneo.

De la revisión de la legislación que hasta el momento han emitido los estados de la Federación, son omisas en el desarrollo de previsiones en la ordenación municipal. Una de las excepciones es el Estado de México, cuya Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y Municipios, señala que el Comité Coordinador Municipal se integra por el titular de la contraloría municipal, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información del municipio, y un representante del Comité de Participación Ciudadana Municipal, quien presidirá.

La Ley mexiquense muestra la posibilidad de señalar directamente en la ley, la posible integración del órgano municipal de coordinación y las unidades que lo integrarían (contraloría, acceso a la información y transparencia y a quien presida el Comité de Participación Ciudadana). En tal idea las cuestiones a resolver son: ¿cuáles son las unidades que deben integrarse atendiendo a las funciones relevantes? ¿Cómo integrar funciones necesarias para la política pública anticorrupción asignadas a unidades administrativas ubicadas en estructuras de jerarquías diversas que pueden causar asimetrías?

Las interrogantes formuladas tienen relevancia ante la necesidad de garantizar que las instancias u órganos que compongan el Sistema Municipal, cumplan efectivamente con sus funciones. Para ello, se requiere de la concurrencia de áreas que desempeñen funciones responsables del control y que, en la medida de lo posible, se procure cierta paridad entre sus integrantes.

Órganos municipales relacionados con las funciones de control

Una primera tarea es ubicar a los órganos o unidades administrativas que en los municipios del Estado de Nuevo León⁶⁵ tienen funciones relacionadas con los controles y la rendición de cuentas:

- i) El Ayuntamiento
- ii) Los síndicos como integrantes del Ayuntamiento.
- iii) El Contralor.
- iv) La Contraloría Social, y
- v) La Unidad de transparencia.

⁶⁵ Según la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

De los anteriores, el contralor y la unidad de transparencia tienen una relación de jerarquía dependiente del Presidente municipal y, por tanto, sujeta a la relación de mando e instrucción. En cambio, la Contraloría social es una unidad administrativa pero que, a diferencia de las anteriores, tiene un estatus normativo diferente. Por una parte, los contralores ciudadanos o sociales no son servidores públicos, sino ciudadanos y, por la otra, el titular de la unidad administrativa sí es un servidor público con una relación de dependencia jerárquica.

El Ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, los regidores y (el) o los síndicos como funcionarios “políticos”, en tanto su cargo deriva del proceso electoral. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio. Es el principal responsable del gobierno y, dependiendo de la regulación municipal, también desarrolla funciones relacionadas con las responsabilidades administrativas.

Es posible que el Ayuntamiento tenga a su cargo la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos de elección popular.⁶⁶ Si bien con la nueva legislación en materia de responsabilidades, la competencia para sancionar faltas graves corresponderá ya a los tribunales administrativos, las sanciones por faltas no graves presenta como una de sus alternativas a analizar si la misma debe seguir correspondiendo (en caso de funcionarios electos) al Ayuntamiento o bien reconsiderar lo anterior a efecto de considerar la objetividad en las sanciones y sus implicaciones para el régimen de sanciones, por ejemplo en quién y cómo se determina durante la investigación y sustanciación la calificación de la gravedad en las sanciones. Dotar de objetividad, credibilidad e imparcialidad a la investigación es condición necesaria de efectividad de los sistemas anticorrupción. Es en este terreno en el cual, la relación entre la regulación de los sistemas, la municipal y la de responsabilidades debe ser armonizada.

En el caso de la sindicatura, formalmente los integrantes son pares del Presidente municipal por lo que no hay una relación de dependencia. No obstante, el ejercicio de la función debe considerar la relación de identificación política que tiene con el Presidente municipal o con la coalición gobernante. De esta suerte, el tipo de función de control que ejercen se encuentra politizado y, consecuentemente, es parte también de una responsabilidad política. Frente a lo anterior, esta propuesta recoge la formulación de Cantú y Suárez en el sentido de rescatar la función orgánica relacionada con la

⁶⁶ Por ejemplo, en el caso del municipio de San Pedro, el Ayuntamiento es competente para sancionar a los integrantes de las comisiones por incumplimiento de sus responsabilidades. Artículo 54 del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García.

rendición de cuentas y representación ciudadana de los Síndicos. Lo anterior a efecto de que en los municipios con población menor a 20 mil habitantes funjan como enlaces con el Sistema Estatal Anticorrupción y su elección posibilite su actuación autónoma⁶⁷.

Las anteriores características plantean el dilema relativo a su incorporación o exclusión del órgano de coordinación anticorrupción. Según se aprecia, en la legislación mexiquense no se considera; sin embargo, no puede eludirse el hecho de que los síndicos tienen funciones legales en el buen manejo de los recursos municipales. La perspectiva que se adopta en esta propuesta es la de responsabilizar a aquellos funcionarios o unidades administrativas que tengan funciones relacionadas con el control anticorrupción. Consecuentemente, se optará por incluir a los síndicos.

En cuanto a la Contraloría municipal, la LGMENL señala que en municipios con menos de 20 mil habitantes podrán encomendar la función de contraloría a otra unidad administrativa. Lo anterior lleva a depositar en una persona funciones que pueden resultar en conflicto (la función de control con la controlada), debe considerarse también que la Contraloría reúne funciones de mejoría en el desempeño y de responsabilidades. En casos de población superior, la Contraloría es una unidad inmediatamente subordinada al Presidente Municipal. Consecuentemente, la asimetría existente en los municipios y la no contradicción entre las funciones de control (su distinción con las controladas, así como las de desempeño y de responsabilidades), debe ser considerada.

En cuanto a la unidad de transparencia y acceso a la información, su existencia y funcionamiento puede verse afectado por la regla de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado que establece que los sujetos obligados que, en municipios con población superior a 70 mil habitantes, será el órgano garante de transparencia el que podrá, subsidiariamente, tener a su cargo la divulgación de la información pública. Lo anterior, lleva a considerar tales condiciones de existencia y funcionamiento de la unidad de transparencia. A lo anterior se agrega la posición que en la administración municipal tenga la unidad de transparencia, la cual puede estar en una jerarquía variable, lo que es relevante para la paridad de los participantes en la coordinación. Así, por ejemplo, la función puede estar asignada a una unidad con el mismo rango que la Contraloría y depender directamente del Presidente.⁶⁸ Tal esquema posibilitaría una coordinación en términos paritarios. Lo

⁶⁷ Op. Cit., pp. 6 y 7.

⁶⁸ En San Pedro la Secretaría de la Contraloría tiene también las funciones de Transparencia y a la vez existe la Unidad de Transparencia en el mismo rango de dependencia del Presidente Municipal (Artículo 24, fracción IV, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal).

relevante es la relación de dependencia directa del Presidente Municipal más que la naturaleza de la unidad administrativa (secretaría, dirección general, etc.). No se excluye la posibilidad de que el órgano garante pueda participar, atendiendo a su función subsidiaria. El que, en términos de ley asuma una función subsidiaria significa también que desempeña funciones municipales, por lo que se considera posible que se establezca la integración de representantes del órgano garante en la coordinación municipal.

Tratándose de la Contraloría Social, la LGMENL establece que no deberá responder a intereses políticos, con lo cual es posible que en su integración participen personas con una relación de independencia de los mandos políticos. En la reglamentación municipal, las características de ciudadanía se tienen en cuenta.⁶⁹

Asimetría en los municipios

En cuanto a la asimetría entre los municipios, se presenta la diversidad de grados de desarrollo como se ha señalado en el diagnóstico. Lo anterior coloca a cada municipio con capacidades humanas, económicas y materiales dispares. Como ya se mencionó en el Diagnóstico, la LGMENL y la legislación en materia de transparencia, son sensibles a estas diferencias y establece distintos estándares para su organización interna. El factor fundamental es el poblacional en la distinción de las formas de organización, lo cual, si bien no es equivalente, está relacionado con el económico como se ha establecido en el diagnóstico:

De lo anterior, se desprende la necesidad de establecer formas de coordinación y de organización que atiendan a la simetría referida con anterioridad.

Al efecto, las propuestas que se presentan tienen en cuenta los criterios poblacionales que refiere la legislación y la clasificación de los municipios de Nuevo León referida en el Diagnóstico.

Menores a 12000	Mayores a 12,000, pero menores a 20,000	Mayores a 20,000, pero menores a 70,000	Mayores a 70,000
Melchor Ocampo	General Terán	Pesquería	Linares
Parás	Aramberri	Ciénega de Flores	Cadereyta Jiménez
General Treviño	El Carmen	Allende	San Pedro Garza García

⁶⁹ Un ejemplo es el Reglamento Orgánico de San Pedro, cuyo Artículo 31, Apartado B, fracción X, establece como atribución del Ayuntamiento: “proponer la reglamentación sobre los lineamientos para la operación de la Contraloría social, la cual podrá fungir como **mecanismo democrático de representación y vigilancia, como organismo ciudadano de control e instrumento coadyuvante de la fiscalización** que realiza el municipio”;

Los Aldamas	Hidalgo	Salinas Victoria	García
Higueras	Anáhuac	Sabinas Hidalgo	Juárez
Doctor Coss		Doctor Arroyo	Santa Catarina
Vallecillo		Galeana	General Escobedo
Los Herreras		Santiago	San Nicolás de los Garza de los Garza
Rayones		General Zuazua	Apodaca
Abasolo		Montemorelos	Guadalupe
Doctor González			Monterrey
Agualeguas			
Iturbide			
Bustamante			
Villaldama			
Lampazos de Naranjo			
Los Ramones			
Mina			
Marín			
General Bravo			
General Zaragoza			
Hualahuises			
Mier y Noriega			
Cerralvo			
China			

El combate a la corrupción requiere que la organización de la administración municipal prevenga, sancione y, en su caso, corrija los factores, condiciones, procedimientos, prácticas que la propician o favorecen. Los órganos que en el municipio realizan las principales funciones en el control en la administración municipal son:

- El síndico municipal o los síndicos primero y segundo.
- El contralor municipal o el órgano que realice sus funciones (control gubernamental).
- La contraloría social integrada por los contralores ciudadanos o sociales.
- La unidad de transparencia. (en el caso de información pública la CTAINL puede subsidiariamente tenerla a su cargo).

La relación de los anteriores atendiendo al factor poblacional se muestran en la siguiente tabla:

Unidad	Menores a 12000 ⁷⁰	Mayores a 12,000, pero menores a 20,000	Mayores a 20,000, pero menores a 70,000	Mayores a 70,000
Síndicos	Un solo síndico municipal	Síndico primero y síndico segundo	Síndico primero y síndico segundo	Síndico primero y síndico segundo
Unidad de Transparencia	Sí tienen (La CTAINL pueden subsidiariamente tener a su cargo la información pública de los municipios)	Sí tienen (La CTAINL pueden subsidiariamente tener a su cargo la información pública de los municipios)	Sí tienen (La CTAINL pueden subsidiariamente tener a su cargo la información pública de los municipios)	Sí tienen Asumen completamente las obligaciones de transparencia

⁷⁰ La unidad es "habitantes".

Contraloría Municipal (autoridad pública de control)	Función encomendable a otra unidad administrativa	Función encomendable a otra unidad administrativa	Sí tienen unidad dedicada (función no encomendable)	Sí tienen unidad dedicada (función no encomendable)
Contraloría Social (control ciudadano)	Sí tienen	Sí tienen	Sí tienen	Sí tienen

Atendiendo a la forma de organización municipal, así como a la diversidad de condiciones de desarrollo de los municipios en el Estado, se propone una integración del Sistema Municipal Anticorrupción en la que participen los órganos orientados al control; excluyendo a los órganos de gobierno y dirección a efecto de evitar las distorsiones que provoca la relación de jerarquía (Ayuntamiento y Presidente municipal).

Por lo tanto, la estructura del órgano a cargo de la coordinación anticorrupción que se propone tendría la siguiente integración:

a) En los municipios con población de hasta 20 mil habitantes:

- El Síndico municipal fungirá como órgano del Enlace en materia d anticorrupción y tendrá a su cargo el monitoreo de las funciones de información, investigación, fincamiento de responsabilidades, y en general de rendición de cuentas en materia de anticorrupción.
- Se requiere reforzar su autonomía de la planilla para presidente municipal a efecto de disminuir sus sesgo político.

b) En los municipios con más de 20 mil habitantes:

- Un Comité Coordinador Municipal compuesto por:
 - a. Un miembro del Comité de Participación Ciudadana quien lo presidirá.
 - b. El Síndico Municipal o los Síndicos.
 - c. El Contralor.
 - d. El titular del órgano que sustancie los procedimientos de responsabilidades administrativas.
 - e. Un contralor social o ciudadano.
 - f. El titular de la unidad de transparencia.
 - g. La representación de la CTAINL en los casos en que desempeñe subsidiariamente funciones municipales.

El Comité Coordinador tendrá funciones análogas al del Comité Coordinador Estatal en el ámbito municipal.

- c) Un Comité de Participación Ciudadana integrado por al menos tres miembros, uno de los cuales puede corresponder a un contralor social o ciudadano.
- d) Una Conferencia como instancia de reunión y empoderamiento de los Comités de Participación municipales, al que se invitará al Comité de Participación Ciudadana del Estado. Esta Conferencia contará con una Comisión de Expertos a la que se invitará a los rectores de las Universidades públicas y privadas del Estado, quienes, a su vez, podrán designar a especialistas en el tema a efecto de generar agendas de investigación para la creación y gestión de conocimiento experto en la materia.
- e) Se propone una acción jurisdiccional de remediación ante el Tribunal de Justicia Administrativa cuyo objeto será: lograr que las autoridades municipales lleven a cabo la mitigación de riesgos de corrupción y la corrección de omisiones y de deficiencias en el desempeño de sus funciones que propician hechos y conductas de corrupción.

a) Los Síndicos

Corresponde a los síndicos, independientemente de cuántos sean conforme al tamaño del municipio, la función ser “representantes de la comunidad, responsables de vigilar la debida administración del erario público, la legalidad de los actos del Ayuntamiento, la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos y la vigilancia del Patrimonio Municipal”. Tal función la realizan al seno del Ayuntamiento. En el caso de Nuevo León no tienen una función de mando administrativo en las áreas de la administración municipal⁷¹.

En aquellos municipios que cuenten con dos síndicos, según el al Artículo 37, tienen las siguientes funciones⁷²:

⁷¹ En Estados como Baja California, la Sindicatura tiene bajo su mando a los órganos de investigación y responsabilidad administrativa.

⁷² ARTÍCULO 37.- En el Municipio donde haya más de un Síndico, las facultades y obligaciones se distribuirán de la siguiente manera; de lo contrario, todas se ejercerán por el Síndico Municipal:

I. Corresponde al Síndico Primero:

a) Coordinar y presidir la Comisión de Hacienda Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos, teniendo para ello acceso a la información a detalle del origen y aplicación de los recursos públicos municipales, pudiendo acceder a manera de consulta al sistema de contabilidad, incluyendo el libro auxiliar de mayor, del cual se puedan obtener reportes de las diversas operaciones que lleve a cabo la Administración Municipal, así como a los registros de bienes muebles e inmuebles del Municipio;

b) Asistir a los remates, subastas y licitaciones públicas en los que tenga interés el Municipio, para que se adjudiquen al mejor postor o licitante y se cumplan las disposiciones previstas por las normas respectivas;

El Síndico primero tiene, principalmente, funciones de vigilancia y revisión en:

- Ingresos y aplicación de fondos públicos.
- Remates, subastas, licitaciones.
- Cuenta pública y contabilidad gubernamental.
- Bienes inmuebles y muebles, inventarios.
- Informes de Tesorería.
- Evaluación en el avance del plan municipal.

Corresponde al Síndico segundo:

- Vigilar el cumplimiento en las declaraciones patrimoniales.
- Cumplir funciones de ministerio público que establezca la ley correspondiente.
- Tener información y en su caso acceso a información de la contabilidad municipal.
- Atendiendo a las funciones que realizan los síndicos, en aquellos casos en que sean los dos, se considera necesaria su participación en el Comité Coordinador.

c) Obtener la información correspondiente al patrimonio Municipal y al ejercicio presupuestario, con facultades para revisar y analizar los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros, suscribiéndolos y en su caso, haciendo las observaciones que haya lugar;

d) Revisar y presentar al Ayuntamiento, el informe mensual elaborado por el Tesorero Municipal;

e) Coordinarse con la Comisión de Seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo y con el Contralor Municipal en su caso, para evaluar las políticas y los actos de gobierno, así como su armonización con el Plan Municipal de Desarrollo;

f) Vigilar que la cuenta pública municipal se remita al Congreso del Estado, en la forma y términos previstos legalmente;

g) Intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes del Municipio, proponiendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control; y

h) Vigilar que los registros contables y la emisión de información financiera, así como el registro y valuación del Patrimonio, sea de acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normativa aplicable.

II. Corresponde al Síndico Segundo:

a) Vigilar que todos los servidores públicos municipales de elección popular y los de la Administración Pública Municipal, de nivel directivo o superior presenten oportunamente las declaraciones de su situación patrimonial en términos de la Ley;

b) Asumir las funciones de Ministerio Público, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia; y

c) Estar informado del estado financiero y patrimonial del Municipio y de la situación en general del Ayuntamiento, teniendo acceso a la información a detalle del origen y aplicación de los recursos públicos municipales, pudiendo acceder a manera de consulta al sistema de contabilidad, incluyendo el libro auxiliar de mayor, del cual se puedan obtener reportes de las diversas operaciones que lleva a cabo la administración municipal, así como a los registros de bienes muebles e inmuebles del Municipio.

III. Son atribuciones y obligaciones comunes:

a) Asistir cuando así lo hayan acordado, antes de tomar posesión del cargo, a los cursos de profesionalización, capacitación y formación que instrumente la Dependencia Estatal que corresponda o el Municipio;

b) Iniciar o realizar propuestas sobre los asuntos que son competencia del Ayuntamiento;

c) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales, disposiciones administrativas, circulares y acuerdos del Ayuntamiento, y vigilar su debido cumplimiento;

d) Participar en las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones;

e) Examinar la documentación relativa al patrimonio municipal, al ejercicio presupuestario y en general, a la Administración Pública Municipal, para proponer planes, programas, normas y criterios para el ejercicio de la función administrativa municipal y la prestación de los servicios públicos municipales y vigilar y evaluar el ejercicio de la función referida y la prestación de los servicios mencionados;

f) Dar cuenta al Ayuntamiento de los resultados obtenidos en los viajes oficiales que hayan realizado dentro del Estado, del país o al extranjero, a más tardar en la siguiente sesión ordinaria de la conclusión de su viaje;

- Se propone que en el caso de municipios de población no mayor a 20 mil habitantes, funjan como enlaces con el Sistema Estatal Anticorrupción, para tal efecto, sus funciones serán, además de las que actualmente desempeñan las de monitoreo y seguimiento de las acciones que en la materia desarrollarán las autoridades municipales.

En el caso de

b) La Contraloría municipal

El diagnóstico muestra que la función de la contraloría presente los problemas siguientes:

- a. Una mezcla de funciones (v.g.: las funciones de contraloría que en algunos municipios son ejercidas por la Tesorería) que impide separar las funciones de control de la función controlada.
- b. Reúne la función de calidad en el desempeño de la función de las responsabilidades administrativas lo que disminuye la posibilidad de objetividad y eficacia en las investigaciones y, en su caso, en las sanciones derivadas de dichas investigaciones.

Ante tal situación se propone:

1. Establecer en la LGM la separación de las funciones de contraloría de otras, como la Tesorería.
2. Existe una confusión al interior del concepto de contraloría que debe corregirse. Se propone establecer en la LGM y en los reglamentos municipales la distinción entre las funciones de control y evaluación del desempeño, por un lado, y de las funciones de responsabilidades por el otro (investigación, sustanciación y, en su caso, sanción). Estas dos funciones administrativas son contradictorias, y el ejercicio por la misma instancia es una de las causas de la ineficacia del modelo de control interno.
3. Modificar la forma y procedimiento de designación de órgano de investigación, sanción y seguimiento de responsabilidades, con la finalidad de reforzar su autonomía, objetividad e imparcialidad.
4. Precisar la competencia del contralor y la correspondiente a otros órganos de control, en particular la Contraloría del Estado, la Auditoría del Estado y la Auditoría Superior de la Federación, atendiendo a la fuente de los recursos (municipal, estatal y/o federal).
5. Recibir, ordenar y sistematizar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal y, en su caso, atender los requerimientos de información del sistema estatal de información y la plataforma nacional.

A continuación, se desarrollan los cuatro aspectos:

Separación de las funciones de Contraloría

Se busca evitar que las funciones de control se mezclen con funciones controladas (como las de Tesorería). La reunión de este tipo de funciones genera contradicción entre las funciones lo cual impide el adecuado cumplimiento de ambas.

Separación de las funciones de evaluación del desempeño y de responsabilidades

Lo anterior busca corregir una confusión al interior del concepto de control interno. El control interno destinado a generar mejoras en la gestión de una organización (mejor conocido como “mejora de desempeño”) es un procedimiento administrativo distinto en motivos, medios y consecuencias al proceso de combate a la corrupción⁷³. El hecho de que actualmente los órganos competentes en materia de control interno reúnan ambas funciones produce un entorpecimiento de ambas, pues se obliga a dichas entidades a operar funciones administrativas contradictorias.

El control del desempeño es una función de seguimiento de la función pública, En particular, busca garantizar la correspondencia de las funciones públicas con la normatividad y con un ejercicio eficiente del gasto. Es, pues, una función en la que se vigila y controla el ejercicio presupuestal de la organización en general, y la elaboración de los estados financieros y contables en particular. Su propósito es contribuir al mejor cumplimiento de los fines de la organización. La mejora en el desempeño, contrario al control de responsabilidades administrativas, requiere de actitudes cooperativas, pues pretende maximizar la posibilidad o probabilidad de que las funciones de todas las áreas sean realizadas con éxito.⁷⁴

En cambio, las funciones de investigación y sanción requieren de una actitud administrativa “amenazante” para los servidores públicos. Hablamos de un rol institucional mucho más “invasivo” que garantice un ejercicio contundente de capacidades de investigación, auditoría forense y litigio.

La reunión en un solo órgano de estos dos impulsos contradictorios ha llevado a resultados indeseados, que son fuente de diversas disfuncionalidades institucionales.

⁷³ Ver al respecto a David Arellano y Fidel Hernández “¿Control interno o lucha contra la corrupción?, en *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, (Ma. Del Carmen Pardo y G. Cejudo), Colmex, 2017: 149.

⁷⁴ Al respecto, la LGMENL (Artículo 33, fracción I), establece como una función de la Contraloría coadyuvar con el Ayuntamiento: “k) Establecer y aplicar los sistemas de vigilancia, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, así como el cumplimiento de los objetivos conforme a los indicadores de desempeño, para cuyo fin se auxiliará del Contralor Municipal, o quien haga las funciones de este;”

En resumen, se está frente a finalidades en conflicto, pues el mejoramiento de la función requiere de cooperación, confianza y la construcción de escenarios de riesgo previsible, razonables; mientras que la función de investigación y determinación de sanciones es propia de actitudes y funciones de amenaza y defensa. Por tanto, a efecto de superar la desconfianza y anquilosamiento en que se sumergieron los órganos responsables del control interno, es necesario separar ambas funciones. El ahogamiento institucional causado por esta mezcla ha llegado a un punto tal que, según Arellano, se castigan nimiedades para dar la falsa percepción de que se sancionan a muchos servidores públicos y se cumple con estándares de funcionalidad. Por tanto, para salir de este círculo vicioso, se deben evitar factores perversos: “funcionarios incapaces de tomar decisiones sin riesgo, y riesgos que no son claros, aceptados, normados, incrustados en una lógica gerencial diferente”.⁷⁵

Para facilitar la comprensión de lo anterior, se presenta al actual artículo 104 de la LGMENL dividiendo las facultades de desempeño y las facultades relacionadas con responsabilidades administrativas:

Funciones de desempeño	Funciones relacionadas con las responsabilidades administrativas.
<p>I. Auditar los ingresos, los egresos financieros municipales, las operaciones que afecten el erario público, según las normas establecidas en la Ley en materia de fiscalización superior y otras leyes relativas a la materia, los reglamentos municipales y el Plan Municipal de Desarrollo para asegurarse de que se apegan a Derecho y que se administren con eficiencia, eficacia y honradez;</p> <p>II. Auditar los recursos públicos municipales que hayan sido destinados o ejercidos por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos bajo cualquier título a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura análoga;</p> <p>III. Auditar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, contabilidad gubernamental, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos, valores, exenciones⁷⁶ o deducciones de impuestos o derechos municipales, por parte de la Administración Pública Municipal;</p> <p>IV. Expedir manuales para la Administración Pública Municipal y sus entidades, a fin de que en el ejercicio de</p>	<p>XIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones administrativas que correspondan en los términos de la Ley de la materia y los reglamentos municipales;</p> <p>XIV. Poner en conocimiento del Ayuntamiento, del Presidente Municipal y del Síndico Municipal o Síndico Segundo, en su caso, la posible configuración de delitos contra la Administración Pública Municipal, para que inicien las acciones penales correspondientes;</p> <p>XVII. Verificar en coordinación con el Síndico Municipal o Síndico Segundo, en su caso, que los servidores públicos cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley que regule las responsabilidades de los servidores públicos;</p> <p>[...]</p> <p>XX. Designar y remover, en su caso, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal, así como a los de las áreas de auditoría, evaluación, quejas</p>

⁷⁵ Arellano, David, op. cit. p. 180.

⁷⁶ La LGMENL establece la posibilidad de otorgar exenciones, no obstante que el artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución del Estado establece la prohibición para que la legislatura establezca exenciones en favor de personas o instituciones en las leyes que establezcan contribuciones municipales.

sus funciones apliquen con eficacia y eficiencia los recursos humanos y patrimoniales, estableciendo controles, métodos, procedimientos y sistemas;

V. Aplicar el sistema de control y evaluación al desempeño de las distintas dependencias de la Administración Pública Municipal, de acuerdo con los indicadores establecidos en las leyes, reglamentos, el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual con la finalidad de realizar las observaciones correspondientes para el cumplimiento de sus objetivos. Así mismo Informar el resultado de la evaluación al titular de la dependencia correspondiente y al Ayuntamiento;

VI. Dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas en la evaluación al desempeño y verificar su cumplimiento;

VII. Fiscalizar el ejercicio del gasto público municipal, para asegurarse de su congruencia con el presupuesto de egresos, con la legislación, reglamentación y normatividad aplicable y con el Plan Municipal de Desarrollo;

VIII. Fiscalizar la correcta administración de los bienes muebles e inmuebles del Municipio;

IX. Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución y entrega de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, registro y valuación del patrimonio, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Municipal;

X. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados transferidos o convenidos con el Municipio se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos, los convenios respectivos y en congruencia con el Plan Municipal de Desarrollo;

XI. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en la sustitución o apoyo de sus propios órganos de control interno;

XII. Designar a los auditores externos cuando sea necesaria la colaboración de estos, así como normar su desempeño;

[...]

XV. Coordinar la entrega-recepción del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal y paramunicipal cuando cambie de titular una dependencia o entidad;

y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Contraloría Municipal;

XVI. Vigilar que los ingresos municipales se ingresen a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

XVII. Verificar en coordinación con el Síndico Municipal o Síndico Segundo, en su caso, que los servidores públicos cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley que regule las responsabilidades de los servidores públicos;

XVIII. Mantener una coordinación permanente con el Síndico Municipal o el Síndico Primero, en su caso, al respecto de las actividades desarrolladas o a desarrollar;

XIX. Participar como comisario en los organismos descentralizados en las que le designe el Ayuntamiento;

XX. Designar y remover, en su caso, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal, así como a los de las áreas de auditoría, evaluación, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Contraloría Municipal;

XXI. Formular en coordinación con el Ayuntamiento, los planes de capacitación, previo al ingreso, y de actualización, durante el desarrollo laboral, para los servidores públicos de las distintas áreas de la Administración Pública Municipal;

XXII. Levantar el acta circunstanciada de la entrega del Gobierno y la Administración Pública Municipal, por la conclusión del período constitucional correspondiente, al terminar su gestión;

XXIII. Vigilar en el ámbito de competencia municipal el cumplimiento de la legislación y reglamentación correspondiente en materia de transparencia y acceso a la información pública;

XXIV. Comparecer e informar de su gestión ante las comisiones o al Pleno de Ayuntamiento, cuando sea requerido; y

XXV. Las que le confieren esta Ley, las demás disposiciones legales y los reglamentos del Municipio correspondiente.

Los indicadores de desempeño y sus parámetros de medición, así como el comportamiento de los mismos se integrarán en los informes de Avance de Gestión Financiera y de Cuenta Pública que se remitan al Congreso del Estado.

Por lo anterior, se proponen como modificaciones a la LGMENL: separar a la Contraloría de otras dependencias; así como separar de la Contraloría la función de responsabilidades administrativas.

Adicionalmente, se propone que, a diferencia de lo establecido en el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁷⁷, tanto la investigación y la substanciación sean realizadas por una misma unidad administrativa. Lo anterior atendiendo a que dicha disposición normativa refiere a las autoridades federales, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas y las empresas productivas del Estado como las directamente obligadas a separar las unidades de investigación y de substanciación, sin comprender a las del orden municipal:

Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

Es decir, dado que la regla prevista en el artículo anterior está destinada únicamente a las condiciones en las que se organizarán las autoridades de las entidades federativas, es normativamente viable establecer condiciones diferentes para el orden municipal. Es, pues, razonable considerar que, en la organización de este último, las legislaturas locales cuentan con una libertad de configuración legislativa. Lo anterior posibilita que el establecimiento de autoridades distintas al interior de municipios dependa de las condiciones y necesidades de los mismos.

La propuesta de texto es la siguiente:

ARTÍCULO 92.- Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

- I. La Secretaría del Ayuntamiento;
- II. La Tesorería Municipal;
- III. La Contraloría Municipal, en los Municipios con población superior a veinte mil habitantes;
- IV. Un área encargada de Seguridad Pública Municipal; y
- V. *Un área encargada de las responsabilidades administrativas.*

⁷⁷ Esta porción normativa establece que deberán ser autoridades distintas las competentes para la investigación y la substanciación.

En ningún caso se reunirán en una misma dependencia dos o más de las funciones que corresponden a las dependencias anteriores.

El área de Responsabilidades administrativas, atendiendo a los recursos disponibles, se constituirá una autoridad responsable de la investigación y otra distinta responsable de la substanciación de procedimiento. En tanto, esto no suceda, ambas funciones estarán a cargo de la misma unidad administrativa.

(Las reformas propuestas se encuentran en cursivas)

Consecuentemente, a la separación de la Contraloría y la Unidad de Responsabilidades debe corresponder la asignación de facultades en el sentido señalado anteriormente, para quedar como sigue⁷⁸:

Artículo 104 son facultades y obligaciones del contralor municipal:

I. Auditar los ingresos, los egresos financieros municipales, las operaciones que afecten el erario público, según las normas establecidas en la Ley en materia de fiscalización superior y otras leyes relativas a la materia, los reglamentos municipales y el Plan Municipal de Desarrollo para asegurarse de que se apegan a Derecho y que se administren con eficiencia, eficacia y honradez;

II. Auditar los recursos públicos municipales que hayan sido destinados o ejercidos por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos bajo cualquier título a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura análoga;

III. Auditar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, contabilidad gubernamental, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos, valores y exenciones o deducciones de impuestos o derechos municipales, por parte de la Administración Pública Municipal;

IV. Expedir manuales para la Administración Pública Municipal y sus entidades, a fin de que en el ejercicio de sus funciones apliquen con eficacia y eficiencia los recursos humanos y patrimoniales, estableciendo controles, métodos, procedimientos y sistemas;

V. Aplicar el sistema de control y evaluación al desempeño de las distintas dependencias de la Administración Pública Municipal, de acuerdo con los indicadores establecidos en las leyes, reglamentos, el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual con la finalidad de realizar las observaciones correspondientes para el cumplimiento de sus objetivos. Así mismo Informar el resultado de la evaluación al titular de la dependencia correspondiente y al Ayuntamiento;

VI. Dictar las acciones que deban desarrollarse para mejorar el desempeño en la función pública y, en su caso, corregir las fallas o irregularidades detectadas en la evaluación al desempeño y verificar su cumplimiento. Dar parte al Área de responsabilidades administrativas de la posible

⁷⁸ Las modificaciones propuestas van en *bastardillas*.

comisión de actos de su competencia. Asimismo, deberán elaborar un mapa de riesgos de corrupción, mantenerlo actualizado anualmente e implementar acciones para disminuir los riesgos;

VII. Fiscalizar el ejercicio del gasto público municipal, para asegurarse de su congruencia con el presupuesto de egresos, con la legislación, reglamentación y normatividad aplicable y con el Plan Municipal de Desarrollo;

VIII. Fiscalizar la correcta administración de los bienes muebles e inmuebles del Municipio;

IX. Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución y entrega de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, registro y valuación del patrimonio, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Municipal;

X. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados transferidos o convenidos con el Municipio se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos, los convenios respectivos y en congruencia con el Plan Municipal de Desarrollo;

XI. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en la sustitución o apoyo de sus propios órganos de control interno;

XII. Designar a los auditores externos cuando sea necesaria la colaboración de estos, así como normar su desempeño;

XIII. Vigilar que las exenciones, condonaciones y cualquier otro trato excepcional a los contribuyentes o deudores fiscales, sean justificadas reforzadamente y publicadas en términos de ley;

XIV. Evaluar el cumplimiento de los indicadores en la recaudación de las contribuciones del orden municipal o que, por virtud de acuerdo, convenio u otro instrumento jurídico le correspondan al municipio.

XV. Coordinar la entrega-recepción del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal y paramunicipal cuando cambie de titular una dependencia o entidad;

XVI. Vigilar que los ingresos municipales se ingresen a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables, *así como verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades tributarias a cargo de la administración pública municipal como contribuyente o retenedor o en cualquier otro carácter;*

XVII. Recibir y, en su caso, verificar en coordinación con el Síndico Municipal o Síndico Segundo, en su caso, que los servidores públicos cumplan *con la obligación de presentar oportunamente las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal*, en términos de la Ley que regule las responsabilidades de los servidores públicos y proporcionar la información que al respecto se requiera en términos de la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;

XVIII. Mantener una coordinación permanente con el Síndico Municipal o el Síndico Primero, en su caso, al respecto de las actividades desarrolladas o a desarrollar;

XIX. Participar como comisario en los organismos descentralizados en las que le designe el Ayuntamiento;

XX. Designar y remover, en su caso, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal, así como a los de las áreas de auditoría, evaluación, quejas de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Contraloría Municipal;

XXI. Formular en coordinación con el Ayuntamiento, los planes de capacitación, previo al ingreso, y de actualización, durante el desarrollo laboral, para los servidores públicos de las distintas áreas de la Administración Pública Municipal;

XXII. Levantar el acta circunstanciada de la entrega del Gobierno y la Administración Pública Municipal, por la conclusión del período constitucional correspondiente, al terminar su gestión;

XXIII. Vigilar en el ámbito de competencia municipal el cumplimiento de la legislación y reglamentación correspondiente en materia de transparencia y acceso a la información pública;

XXIV. Comparecer e informar anualmente de su gestión ante las comisiones o al Pleno de Ayuntamiento, enviando copia de dicho informe al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción;

XXV.- Atender las recomendaciones exhortos y políticas de los órganos competentes del Sistema Nacional Anticorrupción, del Sistema Estatal Anticorrupción y del Sistema Municipal Anticorrupción.

XXVI.- Proponer al Presidente Municipal las acciones de prevención y de corrección de riesgos y de conductas y hechos de corrupción, instrumentar aquellas que correspondan al ámbito de su competencia, dar seguimiento a las acciones ordenadas por el Presidente Municipal o el ayuntamiento e informar sobre su cumplimiento;

XXVI. Las que le confieren esta Ley, las demás disposiciones legales y los reglamentos del Municipio correspondiente.

Los indicadores de desempeño y sus parámetros de medición, así como el comportamiento de los mismos se integrarán en los informes de Avance de Gestión Financiera y de Cuenta Pública que se remitan al Congreso del Estado.

Finalmente, se propone que, en el desarrollo de las facultades de la Contraloría, se tomen en cuenta las establecidas en la LGMENL, agregando atribuciones relacionadas con el SEA y el SNA. En particular, deben agregarse las facultades relacionadas con:

- Declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.
- Elaboración de mapa de riesgos de corrupción y realización de acciones para su disminución.

- Facultades expresas en áreas de riesgo tales como exenciones y recaudación tributaria, actos de disposición sobre bienes públicos.
- Cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo del municipio.
- Informes anuales de sus funciones ante las autoridades del municipio y el Comité Coordinador del SEA.
- Obligación de atender las recomendaciones, políticas y exhortos del SNA, del SEA y del SMA.

c) Creación del Área de responsabilidades administrativas

En cuanto a la unidad administrativa a crear, se propone:

Artículo 104 Bis.- El Área de responsabilidades administrativas cuenta con autonomía técnica, de gestión y de decisión.

Son atribuciones y obligaciones del Área de Responsabilidades administrativas:

I. Recibir denuncias, iniciar de oficio, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la administración pública municipal, incluyendo sus organismos descentralizados y desconcentrados, o de los particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas

II. Substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas y, en su caso aplicar las sanciones por faltas administrativas no graves que correspondan en los términos de la Ley y, en su caso, presentar los informes de presunta responsabilidad y llevar a cabo su seguimiento ante el Tribunal de Justicia Administrativa, u otras instancias jurisdiccionales, de conformidad con las leyes de la materia;

II. Poner en conocimiento del Ayuntamiento, del Presidente Municipal y del Síndico Municipal o Síndico Segundo, en su caso, la posible configuración de delitos contra la Administración Pública Municipal y sus organismos para que inicien las acciones penales correspondientes o, en su caso, presentarlas directamente;

III. Verificar que los servidores públicos cumplan con la obligación de presentar oportunamente las declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, en términos de la Ley que regule las responsabilidades de los servidores públicos, así como su veracidad;

IV. Realizar las auditorías que correspondan atendiendo a sus facultades y funciones;

V. Rendir informes anuales sobre el ejercicio de sus funciones, los cuales deberán incluir, al menos, las investigaciones realizadas, las sanciones impuestas, los casos de responsabilidad presentados ante el Tribunal de Justicia Administrativa y las resoluciones obtenidas, la jerarquía y cargos de los servidores públicos sancionados o, en su caso, si se trata de particulares, las sanciones impuestas, así como los montos recuperados. El informe detallará la relación de las acciones realizadas con el mapa de riesgos de corrupción y sus efectos en la reducción de dichos riesgos, así como con las posibles irregularidades que les sean comunicadas por la Contraloría y que se deriven de los informes o actuaciones de la Auditoría Superior del Estado;

VI. Atender las recomendaciones, exhortos y políticas emitidas por los órganos del Sistema Nacional Anticorrupción, del Sistema Estatal Anticorrupción y del Sistema Municipal; y

VI. Las que le confiere la Ley General de Responsabilidades administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León y la normatividad aplicable.

En los municipios cuyo presupuesto lo permita [con más de 20 mil habitantes], las funciones de la Unidad de Responsabilidades administrativas podrán ser desarrolladas por una Unidad de investigadora y una Unidad substanciadora cuyas funciones serán determinadas por el Reglamento Interior que corresponda.

La creación de esta Área de responsabilidades administrativas busca darle autonomía de la Contraloría con la finalidad de resolver la contradicción funcional entre la mejoría del desempeño y las funciones de investigación, substanciación y, en su caso, imposición de sanciones.

Las atribuciones tienen como propósito:

- Establecer las facultades necesarias para desempeñar sus funciones de investigación, substanciación, imposición de sanciones y seguimiento ante los tribunales.
- La relación entre el fincamiento de responsabilidades y sus efectos en la disminución de los riesgos de corrupción.
- La obligación de atender las recomendaciones exhortos y políticas del SNA, SEAC y SMAC.
- La obligación de informar los resultados que en el ejercicio de su competencia considerando los objetivos de política anticorrupción.

Representación ante tribunales

La representación en el municipio se divide en: a) del Ayuntamiento (órgano colegiado de gobierno); b) de la administración municipal. La primera reside mancomunadamente en el presidente y los síndicos, pudiendo ser delegada por acuerdo del Ayuntamiento.

El desarrollo de la representación y defensa de los casos frente al tribunal requiere de autonomía en la legitimación, por lo que al corresponder a un órgano que forma parte de la Administración municipal, correspondería al presidente municipal, quien podría a su vez delegarla en alguno de los servidores públicos.

Al respecto, es imprescindible garantizar la autonomía en el ejercicio de las acciones y su defensa ante los tribunales. El diseño actual hace depender el ejercicio de las acciones a la decisión del presidente municipal (quien retiene este poder en términos reales incluso cuando delega la función, pues puede recuperarla fácilmente). Esto abre la posibilidad de que dicha acción sea ejercida sólo de manera política, procurando evitar procesos y sanciones legítimas que tengan el potencial de afectar los intereses del Ejecutivo Municipal. Por tanto, se propone:

ARTÍCULO 34.- Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

I.;

- II. Representación de la Administración Pública Municipal: La representación legal en general, la ejercerá el Presidente Municipal, y esta podrá ser delegable a propuesta del Presidente Municipal en el servidor público que corresponda, previo acuerdo del Ayuntamiento. *En materia de responsabilidades administrativas, la representación corresponderá al titular del Área de responsabilidades que corresponda.*
- III. ...

Nombramientos del área de Responsabilidades Administrativas

En la designación de los órganos que tienen funciones relacionadas con el control, se propone garantizar la mayor cantidad de autonomía posible respecto de los órganos más políticos:

Al separarse de la Contraloría la función de determinación de responsabilidades administrativas, se justifica un mayor grado de autonomía de su titular. Actualmente el contralor es designado dentro de las 24 horas siguientes a la instalación del nuevo Ayuntamiento (Art.26 de la LGMENL) a propuesta del presidente municipal (Artículo 33, fracción I, inciso d).

Se proponen dos posibles alternativas en la designación de titular o titulares del Área de Responsabilidades:

- i) Que su designación corresponda a la minoría opositora del Ayuntamiento, tras la propuesta del presidente municipal (Artículo 19 de la LGMENL).
- ii) Que la designación sea realizada por mayoría calificada del Ayuntamiento, tras la propuesta en terna de los Contralores sociales o ciudadanos (en aquellos casos que se tenga, Artículo 165 LGMENL).

d) Participación ciudadana

Según la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, se considera a la Contraloría social como:

Artículo 77.- Se considera contraloría social a los ciudadanos y asociaciones de éstos que por disposición de esta Ley tienen el derecho de fiscalizar la correcta ejecución de los programas de gobierno, así como la correcta, legal y eficiente aplicación de los recursos del erario ya sea del Ejecutivo del Estado, o de los Municipios, de sus organismos descentralizados y fideicomisos públicos, así como de los recursos asignados al Poder Judicial y al Congreso del Estado. Se consideran contralorías sociales a quienes ejerzan la función establecida en este artículo.

En los municipios, cuyos habitantes sean menores a veinte mil habitantes, solo existirá una contraloría social por municipio.

De acuerdo a lo anterior, la Contraloría social no es, en principio una autoridad o un órgano administrativo, sino una actividad o un derecho que corresponde a los ciudadanos. La reglamentación municipal precisa tal sentido:

Artículo 3. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

I. Contraloría Social: El conjunto de acciones que realiza la ciudadanía en forma representativa y de manera organizada para participar activamente en la vigilancia y control de las acciones de la administración pública municipal, y con ello elevar el cumplimiento de los compromisos, mejorar la credibilidad y confianza de la sociedad en la administración pública, así como para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta ejecución de los programas municipales y la correcta, legal y eficiente aplicación de los recursos del erario;⁷⁹

Es importante señalar que la LGMENL establece una Contraloría social (Artículo 165) cuyo desarrollo y designación se deja a los municipios mediante reglamentación. Las Contralorías sociales son consideradas como instrumentos de participación ciudadana por la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (Artículo 13 fracción V).

Por ejemplo, en el municipio de San Pedro Garza García, en Reglamento de la Contraloría Social distingue:

- La Dirección de la Contraloría Ciudadana como unidad administrativa de la organización municipal a cargo de un servidor público.
- Los contralores sociales⁸⁰ o ciudadanos⁸¹ los cuales no son servidores públicos, y
- La Comisión de Participación Social.

Las funciones de la Unidad Administrativa “Contraloría Social” son: convocar a elecciones de los contralores ciudadanos, entre las principales.

Los contralores sociales o ciudadanos tienen como funciones: vigilar preventiva y posteriormente la utilización de los recursos públicos; contribuir a la evaluación de los programas y las políticas públicas; emitir su opinión para mejorar la eficiencia y la actuación de servidores públicos; denunciar ante las autoridades competentes las conductas que consideren que puedan derivar en responsabilidades administrativas, civiles o penales; solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su función y facilitar la participación ciudadana en el fomento de la denuncia de

⁷⁹ Reglamento de la Contraloría Social del Municipio de San Pedro Garza García.

⁸⁰ Los contralores sociales son los previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León. (Artículo 78) “Los colegios o asociaciones de profesionistas, las asociaciones civiles que tengan como objeto social el fomento de la participación ciudadana en materia política o cívica y las asociaciones de vecinos cualquiera que sea su estatus legal, así como los ciudadanos en general, tendrán derecho de ejercer como contralorías sociales. Para acreditarse como contraloría social, los interesados deberán presentar solicitud por escrito ante los Titulares de las entidades de la administración pública central y paraestatal del Estado o los municipios, el Poder judicial, el Congreso del Estado y los Organismos Públicos Autónomos”.

⁸¹ Los contralores ciudadanos participan en los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios así como en los consejos de presupuesto participativo (Artículo 3, fracciones III, IV y V, del Reglamento de la Contraloría Social del Municipio de San Pedro)

ilícitos para contribuir a combatir la corrupción; y coordinarse con la Secretaría en las funciones de fiscalización y vigilancia del cumplimiento de los programas municipales⁸².

La Comisión participa en la remoción o destitución de los contralores sociales (arts.14 y 42 del Reglamento).

Considerando que la participación ciudadana es central para el combate a la corrupción, se contempla la posibilidad de integrar a ciudadanos en los Comités de Participación Ciudadana en cada municipio. Estos comités deberán estar compuestos por al menos tres personas.

La existencia y obligación que tienen los municipios en su totalidad de establecer al menos una contraloría social que cuenta ya con atribuciones específicas a las cuales se asocia una unidad administrativa que cuenta con estructura y presupuesto asignado (lo cual puede ser en condiciones diversas según sea el municipio). La posibilidad de distinguir en la Contraloría social al servidor público (titular de la unidad administrativa denominada “Contraloría social”), de quienes desempeñan la función de contralores sociales o ciudadanos (particulares que carecen de la calidad de servidores públicos y desempeñan la función a título honorífico), permite darle un tratamiento en la dirección de aprovecharlo para el fortalecimiento de la organización anticorrupción.

Así mismo, es posible darle mayor autonomía a la unidad administrativa (por ejemplo, mediante la desconcentración administrativa) a efecto de evitar la dependencia del Presidente municipal con el propósito de darle una función de apoyo a la participación ciudadana y de dependencia de una instancia social como el Comité de Participación Ciudadana.

Atendiendo a lo anterior, se proponen las siguientes características para la integración y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana municipal:

- a) La integración por al menos tres personas, uno de los cuales puede ser un contralor social o ciudadano.
- b) La selección debe ser propiciada por un mecanismo que favorezca la independencia y el mérito en las designaciones.
- c) La participación mediante contraprestación de los miembros del CPC.

⁸² Artículo 7 del Reglamento de la Contraloría Social para el Municipio de San Pedro Garza García

- d) La autonomía de la unidad administrativa correspondiente a la Contraloría Social, como una organización de apoyo a la participación ciudadana.

Designación del Comité de Participación Ciudadana

En la designación de los contralores sociales, la reglamentación municipal puede ya establecer mecanismos de designación descentralizada, tal como la participación de los consejos de vecinos. Lo anterior, dependiendo de la fortaleza de la organización vecinal, puede ser una garantía razonable de autonomía. Asimismo, es posible, mediante la organización y reunión de los contralores sociales, la designación de entre ellos, a uno de entre ellos que, de manera rotativa participe en el Comité de Participación Ciudadana. Las funciones que realizan en los Comités de adquisiciones y de presupuesto participativo, pueden tener una sinergia relevante ya que actúan en áreas con riesgo relevante.

El procedimiento para la selección de los integrantes del CPC resulta de difícil diseño atendiendo a las asimetrías existentes en los municipios del Estado. La experiencia del Estado de México es relevante y muestra como la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios, establece directamente formas análogas al nacional respecto a la integración del Comité de Participación Ciudadana.⁸³ La asimetría existente en los municipios, puede, sin embargo, constituirse en una dificultad para ello.

En esta diversidad de situaciones, se propone que el contralor ciudadano sea designado de acuerdo con lo siguiente:

- a. La designación mediante la decisión del colectivo de contralores sociales al integrante del CPC que proviene de tal origen,
- b. La participación del contralor social, en los casos de municipios con uno sólo, hasta por el periodo que se determine para los integrantes del CPC. Es recomendable que en aquellos municipios en los que no exista aún contralores, se establezca en los transitorios la obligación de designarlos en un plazo perentorio.

Al respecto se propone:

CAPÍTULO II DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN Y DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

⁸³ Artículo 72 de la Ley.

ARTÍCULO 164.- El Ayuntamiento podrá reglamentar sobre los lineamientos para la operación de la Contraloría Social; ésta fungirá como mecanismo democrático de representación y vigilancia, como organismo ciudadano de control e instrumento coadyuvante de la fiscalización que realiza el Municipio y el Estado.

La unidad administrativa de apoyo a la participación social tendrá el carácter de órgano desconcentrado y dependerá de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana.

ARTÍCULO 165.- El Ayuntamiento establecerá en el reglamento correspondiente que la Contraloría Social tendrá, como mínimo, las siguientes funciones:

- I. Vigilar preventiva y posteriormente la utilización de los recursos públicos;*
- II. Contribuir a la evaluación de las políticas públicas;*
- III. Emitir su opinión para mejorar la eficiencia y la actuación de servidores públicos;*
- IV. Denunciar ante las autoridades competentes las conductas que consideren que puedan derivar en responsabilidades administrativas, civiles o penales;*
- V. Participar en el diseño de políticas que faciliten la participación ciudadana en el fomento de la denuncia de ilícitos para contribuir a combatir la corrupción;*
- VI. Coordinarse, en su caso, con la Contraloría Municipal y con el Síndico Municipal o Síndico Primero según sea el caso, en las funciones de fiscalización;*
- VII. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento de [una terna para la]la titularidad del Área de Responsabilidades;*
- VII. Participar en el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción, mediante un contralor social;*
- VIII. Las que establezca el Reglamento respectivo.*

El Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal deberán facilitar la información necesaria, para el cumplimiento de sus funciones.

ARTÍCULO 165 Bis.- En los municipios con población mayor a veinte mil habitantes, el Comité de Participación Ciudadana Anticorrupción municipal se integrará de conformidad con los siguientes bases:

- I. Se integrará por al menos tres ciudadanos, uno de los cuales será un contralor social o ciudadano y dos serán designados por un Comité de Selección;*
- II. Los periodos de nombramiento, impedimentos, responsabilidades, obligaciones y requisitos, deberán ser análogos en el orden municipal a los señalados para los integrantes del Comité de Participación Ciudadana en el Capítulo III de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León;*
- III. Atendiendo a las circunstancias de cada municipio, los reglamentos municipales podrán establecer excepciones, a los requisitos de experiencia y escolaridad a que se refieren las fracciones II y III del Artículo 18 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León;*
- IV. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana deben tener una remuneración atendiendo a la disposición presupuestal, la cual deberá ser establecida mediante contratos de prestación de servicios por honorarios y la relación jurídica con el municipio no será laboral;*
- V. y*
- VI. Ejercer la Acción de Remediación ante el Tribunal de Justicia Administrativa.*

Artículo 165 Ter.- El Comité de Selección será integrado de acuerdo a las siguientes bases:

- I. *Se integrará en un número de tres o cinco ciudadanos de reconocido prestigio y experiencia en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y rendición de cuentas;*
- II. *El Ayuntamiento convocará a las instituciones de educación superior públicas y privada, y agrupaciones profesionales propongan candidatos para integrar el Comité de Selección;*
- III. *El Ayuntamiento, por mayoría de dos terceras partes aprobará a quienes integren el Comité de Selección, en caso de no logarse dicha mayoría se procederá a insacularlos de entre los cinco mejor evaluados;*
- IV. *Son aplicables a los miembros del Comité de Selección las condiciones que para el ejercicio de su nombramiento establecen el artículo 18 la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León establece para los integrantes del Comité de Selección estatal;*
- V. *El Comité de Selección estará facultado para emitir una convocatoria para la designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, en los términos que para la convocatoria del Comité de Participación Ciudadana estatal establecen el artículo 24 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León;*

Que la participación ciudadana sea una forma de reconducir la indignación y el agravio social tiene además que ser soportada con el conocimiento acerca de políticas públicas, instrumentos, técnicas de mejoramiento institucional y de comportamientos sociales adecuados para enfrentar la corrupción. Para tal propósito, se propone la constitución de una Conferencia integrada por los CPC's municipales y estatal que tenga como objeto propiciar el intercambio de experiencias y la generación de conocimiento experto.

Al respecto se propone:

ARTÍCULO 165 TER.- Se establece la Conferencia integrada por los Comités de Participación Ciudadana de los municipios del Estado a la cual se invitará en Comité de Participación Ciudadana del Comité Estatal Anticorrupción, así como los Síndicos municipales que funjan como enlaces en los municipios con una población de hasta veinte mil habitantes.

ARTÍCULO 165 QUATER.- Son funciones de la Conferencia:

- I. *Compartir experiencias ciudadanas en la prevención, combate y corrección de hechos y prácticas anticorrupción;*
- II. *Intercambiar información que permita conocer e identificar prácticas y hechos de corrupción que se observen en los municipios o en las áreas metropolitanas;*
- III. *Integrar grupos de trabajo para el análisis de temáticas que la Conferencia estime necesarios;*
- IV. *Realizar estudios sobre prevención, combate y corrección de hechos o prácticas de corrupción;*
- V. *Promover la participación de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones educativas y de investigación en las actividades e iniciativas de combate a la corrupción;*
- VI. *Proponer proyectos de reformas legislativa o reglamentaria en materia de anticorrupción;*
y

- VII. *Compartir experiencias en la formulación de políticas públicas, exhortos y recomendaciones en materia de anticorrupción.*
- VIII. *Constituir un Comité de Expertos para lo cual invitará a los rectores de las universidades a que designen especialistas atendiendo a los lineamientos que al efecto emita.*
- La Conferencia sesionará cada al menos dos veces al año, emitirá su reglamento de funcionamiento y designará de entre sus integrantes a quien la presida y quién desempeñe funciones de secretaría. La presidencia será rotativa debiendo ser renovada anualmente.*

e) Creación del Comité Coordinador Municipal Anticorrupción

Se propone la Creación de un Comité Coordinador Municipal Anticorrupción, al efecto se modifica el Título Décimo Segundo de la LGMENL:

TÍTULO DECIMO SEGUNDO

DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

ARTÍCULO 229.- En el combate a la corrupción, los Municipios con población mayor a veinte mil habitantes, constituirán Comités Coordinadores Anticorrupción, los cuales deberán estar integrados por:

- I. Un ciudadano integrante del Comité de Participación Ciudadana quien lo presidirá;*
- II. Un contralor social o ciudadano;*
- III. El Síndico Municipal o los Síndicos Primero y Segundo, según sea el caso;*
- IV. El Contralor municipal;*
- V. El titular de la Unidad de transparencia; y*
- VI. Un representante de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de Nuevo León en los casos en que esta tenga a su cargo subsidiariamente la publicación de la información pública del municipio que corresponda.*

En caso de que el Comité Coordinador tenga una integración en número par, quien ejerza la presidencia del mismo tendrá voto de calidad.

ARTÍCULO 233.- El Comité Coordinador Anticorrupción tendrá, al menos, las siguientes funciones⁸⁴:

- I. La elaboración de su programa de trabajo anual;*
- II. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;*
- III. El diseño, promoción y aprobación de la política pública municipal en la materia, así como su evaluación y desempeño, ajuste y modificación.*

Esta política deberá atender por lo menos la prevención, el fomento a la cultura de la legalidad, la debida administración de los recursos públicos, la adecuada prevención, y disminución de riesgos y la promoción de la cultura de integridad en el servicio público;

⁸⁴ Se adecua al nivel municipal el Artículo 9 de la LSEAENL.

IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, atendiendo al efecto, las políticas y directrices que establezcan los Sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción;

V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Contraloría municipal, la Unidad de Responsabilidades Administrativas y la Contraloría Social y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;

VI. Requerir información a la Administración Pública Municipal, y el Ayuntamiento respecto del cumplimiento de la política municipal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;

VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

VIII. La emisión de un informe público anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones, en los cuales se incluirá las respuestas de los entes públicos. Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Contraloría Municipal y la Contraloría Social, a propuesta de la Presidencia del Comité y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual. El informe deberá ser publicado y ser de fácil acceso en el portal electrónico del municipio;

IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño de la función pública y la prevención y sanción, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;

X. Atender las políticas, recomendaciones requerimientos y exhortos que emitan los Comités Coordinadores de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción;

XI. Realizar acciones para la integración y conectividad los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador Municipal pueda establecer políticas integrales y metodologías de medición, y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas;

XIII. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

XV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

XVI. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Sistema Estatal de Información;

XVII. Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas, para colaborar al combate de la corrupción; y, en su caso, compartir a la comunidad las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción; y

XVIII. Las demás señaladas en los ordenamientos.

Artículo 235.- En los municipios con población de hasta veinte mil habitantes, el Síndico o Síndico Primero, según corresponda, fungirá como enlace con el Sistema Estatal Anticorrupción y tendrá las siguientes funciones⁸⁵:

I. Representar al Sistema Estatal dentro del municipio;

II. Dar seguimiento, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del SEA, a los acuerdos y resoluciones tomados por el Sistema Estatal.

III. Aplicar y dar seguimiento a las políticas públicas adoptadas por el SEA para el municipio, al resultado de las mediciones y al contenido del informe anual del SEA.

IV. Comunicar, en caso de que hubiere, el contenido de las resoluciones vinculantes o exhortos públicos dirigidos a alguna autoridad municipal, y dar el seguimiento correspondiente a los mismos.

V. Ser el vocero oficial y llevar a cabo las labores de comunicación y difusión de todo lo referente al Sistema Municipal Anticorrupción.

VI. Participará en la Conferencia de las Comités de Participación Ciudadana.

Relación con el Sistema Estatal Anticorrupción

La relación entre la organización municipal anticorrupción y el Sistema Estatal Anticorrupción puede darse mediante dos formas: la orgánica y la funcional.

Una forma de integración orgánica es la prevista en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato integra en el Comité Coordinador a integrantes de los órganos internos de control (Contralorías) de los municipios. Estos integrantes son designados por las regiones de los Estados (Artículos 11 y 41).

Otra posible forma de vinculación es de tipo funcional. Al respecto es preciso tener presente los aspectos de necesaria vinculación, siendo las principales los siguientes:

- Fuente de recursos (federales estatales, municipales)
- Fiscalización de recursos (ASF, ASE)
- Investigación y procesamiento de delitos (Fiscalías y tribunales)
- Sanción de faltas graves (Tribunales de Justicia Administrativa)
- Revisión ante órganos garantes de transparencia
- Plataformas
- Políticas públicas, recomendaciones, exhortos.

De los aspectos señalados anteriormente, se ubica aquel tipo de relaciones en las cuales autoridades estatales tienen competencias sobre cuestiones municipales, de las que se deriva información valiosa

⁸⁵ Este artículo se apoya en la propuesta presentada por Cantú y Suárez.

que formará parte del Sistema Estatal de Información que, a su vez, se vinculará a la Plataforma Digital Nacional.⁸⁶

La información que los municipios deberán integrar al Sistema Estatal de Información deberá ser aquella que por las funciones del mismo requiera el Comité Coordinador del Sistema Estatal, atendiendo a los formatos, políticas, protocolos y criterios que le establezca.

Para tal propósito se propone la adición del artículo 235 a la LGMENL.

Artículo 235.- El Comité Coordinador, por conducto de la Presidencia y con el apoyo de la Contraloría Social, proporcionará al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción la información que este le requiera para ser integrada en el Sistema estatal de Información, en los formatos, criterios, políticas y protocolos que al efecto se determinen.

f) Acción de remediación

Los estudios en materia de corrupción señalan que la misma es propiciada por circunstancias, condiciones y contextos de omisiones y fallos institucionales que se constituyen como factores de riesgo.

Al efecto, consideramos necesario analizar la posibilidad de reformar la legislación en materia de justicia administrativa a efecto de incorporar un nuevo tipo de proceso como parte de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. Las características de este proceso serían:

- a) Una naturaleza de acción de remediación de omisiones, fallos o posibilidades de mejoramiento institucionales ante circunstancias de riesgo o de existencia de fenómenos de corrupción.
- b) Una legitimación para acudir ante el tribunal análoga a la de una acción colectiva, pudiendo asignarle la misma a los Comités de Participación Ciudadana, Asociaciones Civiles o bien a grupos de veinte personas domiciliadas en el municipio.
- c) Pretensiones procesales no traslapables con las actuales vías, por lo que no se podría declarar la nulidad o invalidez de actos administrativos o normas administrativas, condenar al pago de indemnizaciones o daños, ni dar pauta a la ejecución de obligaciones de carácter contractual. Es decir: las pretensiones sólo podrían consistir en 1) la realización de acciones tendientes a la prevención, mitigación y reducción de riesgos de corrupción; 2) la modificación de procedimientos, rutinas y prácticas administrativas que promuevan la

⁸⁶ Artículo 49 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

corrupción, o 3) la realización de acciones tendientes a instrumentar las políticas en materia de corrupción.

- d) Las sentencias de condena no podrían sustituir las funciones que constitucionalmente corresponden a los municipios.
- e) Un proceso expedito y oral.
 - a. Este proceso se desarrollaría mediante una audiencia inicial que precisaría la materia del juicio y definiría si existen indicios de omisión, fallo o práctica corrupta.
 - b. De existir tales elementos se llevarían a cabo audiencias públicas a efecto de desahogar las pruebas por las partes intervinientes.
 - c. Finalmente, se presentarían los alegatos y se dictaría sentencia.
- f) La sentencia consistiría en obligaciones de hacer a cargo de las autoridades municipales, señalando los términos y tiempo y considerando los recursos disponibles.
- g) La sentencia sería totalmente pública.

Síntesis gráfica

Las propuestas que se presentan en este trabajo se expresan en los siguientes gráficos.

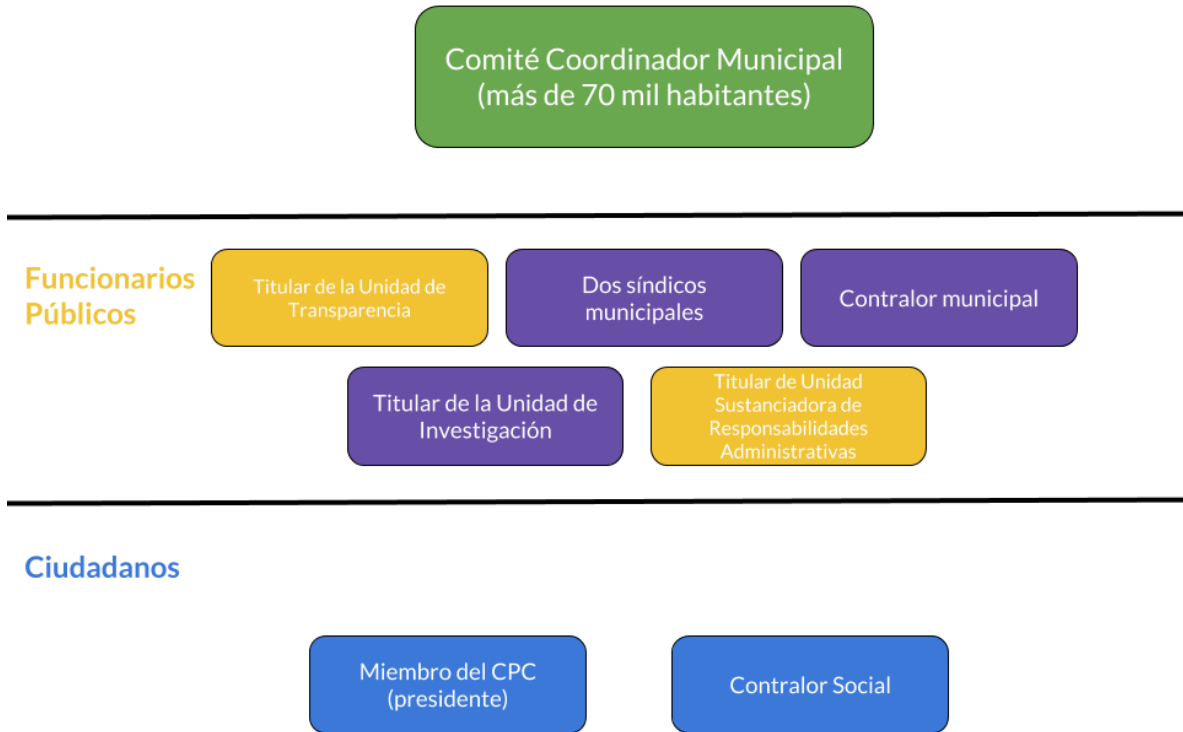
Variantes del Comité Coordinador en función de la población de los municipios

En las páginas siguientes presentamos las representaciones gráficas de los Comités Coordinadores atendiendo a la población de los municipios. Para ello, colocamos en azul los integrantes ciudadanos. Los integrantes que son funcionarios públicos van en amarillo si son funcionarios que no cambian en ninguna de las tres variantes poblacionales, o en morado si son integrantes cuya existencia y/o composición varía dependiendo de la población municipal.

El SMA estaría compuesto de la siguiente manera:



Comité Coordinador para municipios de más de 70 mil habitantes



Comité Coordinador para municipios con más de 20 mil pero menos de 70 mil habitantes

Comité Coordinador Municipal
(más de 20 y hasta 70 mil habitantes)

Funcionarios Públicos



Ciudadanos



Comité Coordinador para municipios con más de 12 y menos de 20 mil habitantes

Comité Coordinador Municipal
(más de 12 y menos de 20 mil habitantes)

Funcionarios Públicos

Titular de la Unidad de
Transparencia

Dos síndicos
municipales

Contralor municipal o
titular de unidad
responsable

Titular de Unidad
Sustanciadora de
Responsabilidades
Administrativas

Representante del
CTAINL (si hay
funciones subsidiarias)

Ciudadanos

Miembro del CPC
(presidente)

Contralor Social

Comité Coordinador para municipios con menos de 12 mil habitantes

Comité Coordinador
Municipal (menos de 12
mil habitantes)

**Funcionarios
Públicos**

Titular de la Unidad de
Transparencia

Síndico Municipal

Contralor municipal o
titular de unidad
responsable

Titular de Unidad
Sustanciadora de
Responsabilidades
Administrativas

Representante del
CTAINL (si hay
funciones subsidiarias)

Ciudadanos

Miembro del CPC
(presidente)

Contralor Social

Representación extendida

Con el propósito de ilustrar la composición general del sistema municipal se presenta el gráfico siguiente:

El mismo integra a los tres órganos o instancias de coordinación: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Conferencia Estatal de Comités de Participación Ciudadana y la forma de integración de cada uno de ellos:



El gráfico ilustra la integración del Sistema tomando como base los municipios cuya población es de 20 mil a 70 mil habitantes.

En aquellos casos en que la población sea menor a 20 mil habitantes, la Contraloría puede estar a cargo de una unidad administrativa que, a su vez, realice otra función. En estos casos, será esta unidad administrativa la que se integre al Sistema (por ejemplo, la Tesorería). En los casos en que la

población sea superior a los 70 mil habitantes, no participará la CTAINL ya que es el municipio el que tiene a su cargo las obligaciones de transparencia y publicidad en plenitud. La participación de la CTAINL en municipios de población menor a los 70 mil habitantes es posible de acuerdo a la ley de la materia, siempre y cuando el municipio así lo requiera.

La integración separa a la Contraloría municipal como órgano responsable del mejoramiento en el desempeño, la vigilancia y la fiscalización de recursos y bienes municipales, de las unidades de investigación y sustanciación de responsabilidades administrativas, como unidades administrativas distintas.

Así mismo, considera que deben participar en el Comité Coordinador dos miembros del Comité de Participación Ciudadana (uno de ellos será un contralor social o ciudadano y un ciudadano que carezca de ese carácter quien presidirá).

Finalmente, se hace depender a la unidad administrativa "Contraloría Social" del CPC, dándole la naturaleza de órgano desconcentrado a fin de que sea una unidad de apoyo.

IV. Anexos

4.1 Tabla de entrevistados

NOMBRE	CARGO	ENTIDAD	TIPO DE ENTIDAD
Antonio Tamez	Contralora Municipal	Ciénega de Flores	Municipio
Lupita Rodríguez	Tesorera y Contralora Municipal	General Zuazua	Municipio
Héctor Eduardo de la Garza	Ex Auditora de Municipios	Nuevo León	Estado
Juan Carlos Contreras	Ex Directora de Planeación	San Nicolás de los Garza	Municipio
Mariana Téllez	Titular de la Unidad Anticorrupción	Nuevo León	Estado
Luis Ávila	Directora de ¿Cómo Vamos Nuevo León?		Sociedad civil
Luis Molar	Tesorera y Contralora Municipal	Doctor González	Municipio
Encarnación Porfirio Ramonez	Contralora Municipal	San Pedro Garza García	Municipio
Julieta Hernández	Contralora Municipal	Monterrey	Municipio
Heber Jessiel García-Salazar	Contralora Municipal	Allende	Municipio
Héctor Rodríguez	Investigador	ITESM	Academia

4.2 Glosario

CONCEPTO	SIGNIFICADO
LGMENL	Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León
ASENL	Auditoría Superior del Estado de Nuevo León
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
LSEANL	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción
SMA	Sistema Municipal Anticorrupción